

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

WSPÓŁPRACA CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ  
Z FEDERACJĄ ROSYJSKĄ A NOWY WYMIAR  
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
W XXI WIEKU

Część 2: Chiny i Rosja wobec nowych wyzwań  
bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej  
w XXI wieku

redakcja  
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XV) Kraków 2018



## THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

**Footnotes and Commentary about Author(s):** Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

**Spacing:** Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

**Type Face and Size:** All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

**Tables and Figures:** Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

**Spelling and Citation:** For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15<sup>th</sup> ed., University of Chicago, Chicago 2003.

### Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

### Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html) [accessed June 14, 2008].

**Texts for publication should be mail to:** Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: [biuro@kte.pl](mailto:biuro@kte.pl)

## RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

WSPÓŁPRACA CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ  
Z FEDERACJĄ ROSYJSKĄ A NOWY WYMIAR  
STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
W XXI WIEKU

Część 2: Chiny i Rosja wobec nowych wyzwań  
bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej  
w XXI wieku

redakcja  
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XV) Kraków 2018



XV: 2018 nr 2

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

[www.ksm.ka.edu.pl](http://www.ksm.ka.edu.pl)

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski  
Krakow University:**

*Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski*

**Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:**

*Michał Chorośnicki, Polska*

*Rett R. Ludwikowski, USA*

*Sev Ozdowski, Australia*

*August Pradetto, Niemcy*

*Eckart D. Stratenschulte, Niemcy*

**Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:**

*Bogusława Bednarczyk*

**Redaktor tematyczny/Subject Editor:**

*Erhard Cziomer*

**Redaktor statystyczny/Statistic Editor:**

*Piotr Stefanów*

**Sekretarz redakcji/Managing Editor:**

*Halina Baszak Jaroń*

**Redakcja/Office:**

Oficina Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: [oficina@afm.edu.pl](mailto:oficina@afm.edu.pl)

**Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing:** *Oleg Aleksejczuk*

**Redaktor językowy/Proofreading:** *Agnieszka Boniatowska, Daria Podgórska*

**Projekt okładki/Cover design:** *Igor Stanisławski*

**Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover:** *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2018

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/  
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”  
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

## **SPIS TREŚCI**

- 7 **Erhard Cziomer:** Chiny i Rosja wobec nowych wyzwań bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w XXI wieku. Wprowadzenie

### **Studia**

- 21 **Tomasz Młynarski:** Chiny i Rosja wobec globalnych wyzwań zmian klimatu
- 37 **Marcin Lasoń:** Miejsce Chińskiej Republiki Ludowej w polityce zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI w.
- 51 **Beata Moło:** Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2
- 73 **Paulina Stępniewska:** Turcja i Rosja wobec problemów bezpieczeństwa Bliskiego Wschodu w drugiej dekadzie XXI w.
- 91 **Robert Borkowski:** Federacja Rosyjska i Chińska Republika Ludowa wobec fundamentalizmu, separatyzmu i terroryzmu islamskiego
- 105 **Kazimierz Kraj:** Rosja i Chiny – walka z terroryzmem

### **Varia**

- 127 **Elżbieta Majchrowska:** EU-Australia Trade Relations – Current Stage and Future Challenges
- 143 **Michał Romańczuk:** Separatyzm islamski w regionie autonomicznym Sinciang-Ujgur

### **RECENZJE**

- 163 **Erhard Cziomer:** Helmut Wagner, *Konstrukcja i przyszłość Unii Europejskiej jako unikatów politycznego* [ser. „Studia Interkulturowe. Intercultural Studies”, pod red. M. Latkowskiej, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Komunikacji Specjalistycznej i Interkulturowej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, 160 s.]

## **SPIS TREŚCI**

### **Sprawozdania**

- 167 **Natalia Adameczyk:** „Wokół nowej roli międzynarodowej Niemiec” – debata połączona z prezentacją najnowszej książki prof. dra hab. Erharda Cziomera *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2018

- 177 **Informacje dla autorów**

- 179 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

**Erhard Cziomer**

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **CHINY I ROSJA WOBEC NOWYCH WYZWAŃ BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ W XXI WIEKU. WPROWADZENIE**

### **Uwagi wstępne**

Procesowi stopniowego przeobrażania porządku międzynarodowego w dobie nasilającej się globalizacji XXI wieku towarzyszyły wyzwania i zagrożenia w kontekście broni jądrowej i konwencjonalnej oraz związanych z nimi różnych form nowoczesnych działań zbrojnych, rozgrywające się na tle wzrostu znaczenia całokształtu współpracy i rywalizacji polityczno-militarno-gospodarczej między poszczególnymi kategoriami państw, zwłaszcza zaś mocarstw<sup>1</sup>. Pierwszoplanową rolę w tym zakresie odgrywały w XXI wieku relacje Chin i Rosji z USA, co nie pozostawało bez znaczenia dla państw członkowskich oraz UE jako całości<sup>2</sup>. Poniżej, tytułem wprowadzenia do drugiej części KSM 2018, koncentrujemy się na syntetycznym zasygnalizowaniu ogólnych przesłanek współdziałania Chin i Rosji w kontekście polityki „America first” prezydenta Donalda Trumpa oraz wybranych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego.

---

<sup>1</sup> Por. więcej na ten temat: R. Zięba, *Współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2016, nr 3(56), s. 23–31.

<sup>2</sup> Zob. G. Erler, *Weltordnung ohne den Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika*, Freiburg–Basel–Wien 2018.

## **Chiny i Rosja wobec nowych wyzwań bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej ze szczególnym uwzględnieniem roli USA oraz współpracy transatlantycznej**

W fazie stopniowego załamывania się porządku „demokracji liberalnej” w latach 2016–2017 dominującą pozycję w polityce i gospodarce światowej utrzymały jedynie czołowe mocarstwa polityczno-militarne oraz gospodarczo-handlowe: USA, Chiny, Rosja oraz UE-28. Jednym z ważnych wskaźników określania pozycji państw w gospodarce i polityce światowej stanowi między innymi wysokość PKB oraz miejsce zajmowane w strumieniach wymiany handlowej. W odniesieniu do USA, Chin, Rosji oraz państw UE-28 przedstawiają to dane statystyczne ujęte w tabeli 1.

Tabela 1. Strumienie wymiany handlowej między USA, Chinami, Rosją i UE-28 w 2016 r. w mld dolarów oraz wysokość PKB poszczególnych państw w bln dolarów (u dołu tabeli)

<b>Kraje</b>	<b>Wysokość obrotów</b>	<b>Wysokość deficytu</b>
USA–Chiny	713,9	336,5 USA
USA–UE	684,1	134,7 USA
Chiny–UE-28	561,1	164,4 UE-28
Chiny–Rosja	68,0	7,0 Chiny
Rosja–UE	156,2	56,2 UE-28
USA–Rosja	20,4	3,6 USA

Źródło: IMF Grafik-Jok 2016; za: B.G. Carlson, *China und Russland sind Partner, aber keine Alliierte*, „Neue Zürcher Zeitung” (NZZ), 13.04.2018, <https://www.nzz.ch/international/china-und-russland-partner-aber-keine-alliierte-ld.1376892> – obliczenia własne [dostęp: 2.08.2018]. Dla porównania: nominalne PKB powyższych państw wynosiło w bln dolarów za 2017 r.: USA – 19,3, UE-28 – 17,3, Chiny – 12,6, Rosja – 1,5.

Z powyższego zestawienia wynika jednoznacznie, iż, niezależnie od sygnalizowanej już w pierwszej części KSM 2018 przewagi militarnej, USA pozostają nadal – pod koniec drugiej dekady XXI wieku – czołową potęgą gospodarczo-handlową współczesnego świata. Równocześnie jednak USA posiadają ogromne, bo kilkuset miliardowe deficyty handlowe, głównie z Chinami i państwami UE (przede wszystkim Niemcy). Ponadto w styczniu 2018 roku dług amerykański wobec Chin wynosił 1,7 bln dolarów, czyli 18,7% całkowitego zadłużenia zagranicznego USA. W tej sytuacji administracja Donalda Trumpa zdecydowała się – na przełomie wiosny i lata 2018 roku – na podniesienie ceł na aluminium i stal oraz inne produkty chińskie i europejskie, co z kolei doprowadziło do odpowiedniej riposty ze strony Chin i UE.

Po wcześniejszym wycofaniu się Trumpa z układu atomowego z Iranem z 2015 roku USA wprowadziły ostre sankcje również przeciwko Iranowi, który w konflikcie syryjskim pozostaje bliskim sojusznikiem Rosji oraz prezydenta



Baszara al–Assada. Równocześnie z inicjatywy Kongresu administracja Trumpa przedłużyła i zaostrzyła sankcje wobec Rosji. Nie wnikając w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych, należy podkreślić, iż nowa wojna celna, prowadzona zarówno z bliskimi partnerami i sojusznikami – UE i NATO, jak też wojna celna z Chinami oraz sankcje wobec Rosji (jako głównych „rywali USA”) stanowią istotny instrument strategii administracji Trumpa, działającej podług motta „America first”. Trudno w chwili obecnej jednoznacznie ocenić efekty powyższej strategii USA, którą będzie można zweryfikować dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Większość specjalistów zachodnich podchodzi sceptycznie do samego stylu uprawiania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA w wykonaniu prezydenta Trumpa, dopatrując się w jego dążeniu za wszelką cenę do bezpośrednich spotkań z czołowymi politykami i przywódcami (np. Kim Dzong Un – 12 czerwca 2018 w Singapurze oraz Władimir Putin – 16 lipca 2018 w Helsinkach) szereg doraźnych motywów taktycznych, związanych m.in. z wyborami do Kongresu, przewidzianymi na 4 listopada 2018 roku, oraz przyszłymi wyborami prezydenckimi w USA w 2020 roku. Przykładowo jeden ze specjalistów niemieckich taktykę dyplomatyczną Trumpa podsumował następująco: „Czy z przyjacielem, czy z wrogiem – Donald Trump wszędzie szuka osobistych spotkań, aby przy pomocy głośnej inscenizacji móc się zaprezentować jako promieniujący zwycięzca. Ale do tej pory nie osiągnął nic”<sup>3</sup>.

W sumie można w tym miejscu jedynie hipotetycznie założyć, iż strategia i taktyka wewnątrz- i zewnątrzpolityczna Trumpa w pierwszych miesiącach i tygodniach 2018 roku jest nastawiona głównie na działania w kierunku wygrania przez republikanów wyborów do Kongresu jesienią 2018 roku, a w dalszej perspektywie – wyborów prezydenckich oraz swojej reelekcji na 46. prezydenta USA w 2020 roku. Nie można jednak stracić z pola widzenia faktu, iż znaczna część republikanów, mimo wielu zastrzeżeń, popiera politykę Trumpa, licząc – ze względu na aktualnie korzystną koniunkturę gospodarczą w USA – na dalszą przychylność jego elektoratu dla Partii Republikańskiej w wyborach listopadowych do Kongresu. Równocześnie administracja Trumpa spodziewa się, że zarówno Chiny i Rosja, jak też UE oraz kraje w rodzaju Iranu lub Turcja, a także inni partnerzy i sojusznicy – czy to pod presją polityczno-militarną, czy też pod naciskami gospodarczo-handlowymi – zgodzą się na liczne ustępstwa oraz zawarcie korzystnych porozumień bilateralnych z USA. Jest to jednak uproszczona wizja rzeczywistości międzynarodowej, która wcale nie musi się sprawdzić w praktyce.

W nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA z 18 grudnia 2017 r. stwierdzono między innymi: „Chiny i Rosja podważają amerykańską potęgę,

---

<sup>3</sup> Por. N. Busse, *Die Methode Trump*, „FAZ”, 31.07.2018, [www.faz.net/aktuell/politik/ausland/amerika-und-iran-die-methode-trump-15716839.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/amerika-und-iran-die-methode-trump-15716839.html) [dostęp: 2.08.2018] oraz M. Menkiszak, W. Rodkiewicz, *Szczyt, Trump–Putin w Helsinkach. Analizy*, 17.07.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-07-17/szczyt-trump-putin-w-helsinkach> [dostęp: 2.08.2018].

wpływy i interesy oraz próbują osłabiać bezpieczeństwo i dobrobyt USA... W tym samym czasie dyktatury Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej i Islamskiej Republiki Iranu chcą zdestabilizować swoje regiony, zastraszyć Amerykanów oraz ich sojuszników, a także sterroryzować własnych obywateli<sup>74</sup>. Stosownie do sformułowań własnej strategii administracja prezydenta Trumpa podjęła głośnie inicjatywy dyplomatyczne (wspomniane już spotkania Trumpa z Kim Dzong Unem oraz Putinem). W 2018 roku USA utrzymały sankcje gospodarcze wobec Rosji i Korei Północnej oraz wprowadziły dodatkowe obostrzenia wobec Iranu, podwyższając równocześnie opłaty celne na wyroby stalowe w stosunku do swoich partnerów i sojuszników z UE i NATO. Niektórzy przedstawiciele administracji Trumpa uzasadniali podwyższenie owych opłat wymogami bezpieczeństwa USA. Partnerzy i sojusznicy USA odrzucają z kolei powyższe twierdzenia, upatrując w kolejnych odsłonach wojen celno-handlowych głównie interes ekonomiczny oraz protekcjonizm.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż największym wyzwaniem dla amerykańskiej polityki bezpieczeństwa będzie w najbliższym czasie (2018–2019) próba ułożenia korzystnej dla interesów USA współpracy z Chinami i Rosją, które ze swej strony pozostają nie tylko geopolitycznymi rywalami, lecz także – w wielu kwestiach – zdecydowanymi przeciwnikami polityki Stanów Zjednoczonych.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż podczas pisania niniejszego tekstu – nieco trzy tygodnie po spotkaniu Trump–Putin w Helsinkach – 9 sierpnia 2018 roku Departament Stanu, podległy bezpośrednio prezydentowi, zapowiedział niespodziewanie dodatkowe drakońskie sankcje: technologiczne, bankowe, osobowe i in. skierowane przeciw Rosji, jeśli w ciągu dziewięćdziesięciu dni władze Kremla nie udostępnią specjalistom zachodnim swoich laboratoriów, gdzie mógł być produkowany śmiertelny gaz „nowiczok”. Miał on zostać wykorzystany przez rosyjskie służby specjalne do zamachu na byłego agenta rosyjskiego Siergieja Skripała w Londynie wiosną 2018 roku, choć Rosja stanowczo zaprzecza, by brała jakikolwiek udział w tym zdarzeniu. Nie wnikając w szczegóły powyższych kontrowersji polityczno-dyplomatycznych między Wielką Brytanią, USA i innymi państwami zachodnimi a Rosją, należy podkreślić, iż w tym wypadku w łonie samej administracji Białego Domu można dostrzec silny sprzeciw wobec polityki prezydenta Trumpa, który wypowiadał się na rzecz złagodzenia napięć z Rosją oraz Putinem, gdy tymczasem część jego administracji oraz większość kongresmenów podtrzymuje oskarżenia o ingerencję – z inicjatywy Kremla – hackerów rosyjskich w przebieg kampanii amerykańskich wyborów prezydenckich w 2016 roku. Dochodzenie w tej sprawie specjalnej komisji śledczej w Kongresie postępuje jednak bardzo powoli, a ostateczne ustalenia są wysoce niepewne. Nie należy jednak tracić z pola widzenia faktu, iż część administracji USA (w tym

---

<sup>74</sup> Zob. „*America First*” – nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, 29.12.2017, <https://pulaski.pl/komentarz-america-first-nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-usa> [dostęp: 8.08.2018].

ostatnio Departament Stanu), dąży wyraźnie, poprzez mnożenie sankcji, do wywarcia jeszcze większej presji na Rosję, aby ta nie angażowała się w poparcie dla Chin podczas amerykańsko-chińskiej wojny celnej w lecie 2018 roku<sup>5</sup>. Na marginesie warto podkreślić, iż strategia zaostrzania sankcji celnych w wykonaniu administracji Trumpa nie tylko znajduje poparcie w Kongresie USA, lecz bazuje również na pogorszeniu się sytuacji wewnętrznej w Chinach (największe zadłużenie publiczne – ponad pół bln dolarów, blisko 31 mln bezrobotnych, wyraźny spadek przyrostu naturalnego ze względu na forsowany przez trzydziści lat oficjalny model rodziny „2+1”, masowa korupcja w łonie elit komunistycznych i szereg innych). W tej sytuacji stopniowe załamanie się handlu z USA stanowi dotkliwy cios także i dla Pekinu. Niektóre państwa azjatyckie, ze względu na nadmierne obciążenia oraz roszczenia finansowe Chin, wycofują się z realizowanego projektu „Jedwabny Szlak” (np. w sierpniu 2018 wycofała się Malezja). USA zamierzają ponadto zainicjować powstanie na półwyspie indyjskim projektu konkurencyjnego w stosunku do „Nowego Jedwabnego Szlaku”. Zdaniem mediów zachodnich doprowadziło to latem 2018 roku do ostrych kontrowersji w łonie kierownictwa KP Chin na czele z przewodniczącym Xi Jinpingiem w stosunku do jego polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym również na odcinku relacji z USA. W tej sytuacji Chiny prowadziły w lipcu i sierpniu 2018 roku bezskuteczne rokowania na rzecz zakończenia wojny celnej z USA. W tym samym kierunku zmierza Komisja Europejska w Brukseli, uzyskując tylko chwilowe odroczenie decyzji ze strony administracji Trumpa<sup>6</sup>.

Przy ocenie polityki USA wobec Chin i Rosji należy brać zatem pod uwagę zarówno czynniki polityczno- militarne, jak też gospodarczo-handlowe i energetyczne. Z tabeli 1 wynika, iż Rosja jest państwem o najsłabszym potencjale pod względem gospodarczo-handlowym. Wprowadzenie w wyniku aneksji Krymu sankcji zachodnich w 2014 roku przyspieszył zwrot Rosji w kierunku ożywienia współpracy gospodarczej z Chinami. Poza rozbudową istniejącego od 2011 roku ropociągu podpisano dodatkowo w 2014 chińsko-rosyjski kontrakt wartości 400 mld dolarów (kredyt chiński) na budowę gazociągu „Siła Syberii”, który z chwilą ukończenia dostarczy Chinom 38 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego rocznie (od końca 2019). Ten wysoki kredyt chiński Rosja spłacała dostawami do Chin najnowocześniejszej broń i sprzętu wojskowego – m.in. wyrzutnie przeciwlotnicze oraz przeciwraketowe, samoloty myśliwskie Su-35 oraz pociski samosterujące. Większość owych urządzeń została zlokalizowana na Morzu Południowochińskim oraz na pograniczu z Tajwanem, zostały bowiem przeznaczone do ochrony

<sup>5</sup> M. Czarnecki, *Ameryka daje Rosji 90 dni*, „Gazeta Wyborcza”, 10.08.2018, s. 10.

<sup>6</sup> Por. *Die Fakten zum Handelskrieg*, „Neue Zürcher Zeitung” vom 29.07.2018, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/handelskrieg-vorlaeufig-entschaerft-die-fakten-ld.1392086> [dostęp: 12.07.2018] oraz D. Alexander, J. Erling, S. Gillert, *Die sechs groessten Probleme Chinas. Pekings Probleme. Daran könnte das mächtige China wirklich scheitern*, „Die Welt”, 31.07.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article144559090/Daran-koennte-das-maechtige-China-wirklich-scheitern.html> [dostęp: 12.07.2018].

spornych Wysp Paracelskich oraz wyspy Senkaku, wzmacniając poważnie chiński potencjał wojskowy na wypadek możliwych konfliktów zbrojnych, hipotetycznie również z USA. Dostawy broni rosyjskiej dla Chin trwały równolegle do wspólnych ćwiczeń i manewrów chińsko-rosyjskich, także w wymiarze bilateralnym, ale głównie w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy. W ocenie niektórych specjalistów szwajcarskich w połowie drugiej dekady XXI wieku doszło do znacznego zbliżenia między Chinami a Rosją, które stały się partnerami, choć jednocześnie partnerstwo chińsko-rosyjskie nie przekształciło się w formalny układ sojuszniczy. W praktyce pod względem polityczno-dyplomatycznym oba państwa często popierają się nawzajem bądź też zachowują „życzliwą neutralność”. Nie posiadają jednak całkowicie zbieżnych interesów państwowych. Przykładowo Chiny formalnie nie uznały do tej pory aneksji Krymu przez Rosję w 2014 roku, podobnie jak Rosja nie uznaje oficjalnie pozycji prawnych Chin w odniesieniu do ich roszczeń w basenie Morza Południowochińskiego. Kreml postępuje tak przede wszystkim ze względu na własne interesy i współpracę gospodarczą z głównymi rywalami Pekinu w tej sprawie – Wietnamem i Japonią. Ponadto kierownictwo na Kremlu obawia się dalszego, jeszcze bardziej pogłębiającego się uzależnienia ekonomicznego Rosji od Chin na obszarze poradzieckim, zwłaszcza na terenie Azji Środkowej<sup>7</sup>.

Po ogłoszeniu strategii „Nowego Jedwabnego Szlaku” („Jeden Pas. Jedna Droga”) w 2013 roku oraz w trakcie uwikłania się Kremla w kryzys ukraiński 2014–2016 mimo formalnej dominacji polityczno-militarnej Rosji w państwach WNP Chiny stopniowo umocniły nie tylko swoją pozycję gospodarczą, lecz także polityczną i wojskową w państwach poradzieckiej Azji Środkowej oraz w innych państwach azjatyckich. Nastąpiło to zarówno poprzez aktywizację współpracy wojskowej z większością państw azjatyckich pod auspicjami wspomnianej już wyżej Szanghajskiej Organizacji Współpracy, jak też w ramach zorganizowanej w 1999 roku, w uzgodnieniu z ONZ, „Konferencji Interakcji i Budowy Środków Zaufania w Azji”, której przewodnictwo rotacyjne przejęły Chiny w 2018 roku. Dzięki szczególnie wysokim kredytom Chinom udało się wybudować w wielu państwach azjatyckich sieć infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, potrzebnej do budowy szlaków tranzytowych – lądowych i morskich, m.in. do importu surowców energetycznych. Chiny były też w coraz większym stopniu zainteresowane ich pośrednią lub bezpośrednią kontrolą, co wynikało z zagrożenia ze strony piractwa morskiego oraz licznych grup terrorystycznych w poszczególnych krajach proradzieckich Azji Środkowej. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, iż główne cieśniny oraz szlaki morskie znajdowały się w dużej mierze pod kontrolą USA oraz ich partnerów azjatyckich. Chiny współpracują w walce przeciwko terrorystom wspólnie z Turkmenistanem, Uzbekistanem, i Tadżykistanem, z któ-

---

<sup>7</sup> Por. B.G. Carlson, *China und Russland sind Partner, aber keine Alliierte*, „Neue Zürcher Zeitung” (NZZ), 13.04.2018, s. 4–5, <https://www.nzz.ch/international/china-und-russland-partner-aber-keine-alliierte-ld.1376892> [dostęp: 12.07.2018].

rymi zawarły dwustronne porozumienia o współpracy antyterrorystycznej. Pekin pośredniczył też w rozmowach między władzami Afganistanu a Pakistanem i Talibami. Wraz z Kazachstanem Chiny dostarczały również broń własnej produkcji do celów szkoleniowych dla rządu w Afganistanie, niezależnie od wojny domowej oraz obecności w tym państwie pewnej liczby kontyngentów NATO<sup>8</sup>. Na początku czerwca 2018 roku odbyły się równocześnie dwa szczyty, które poniekąd mogą ilustrować odmienne aktualnie interesy i cele krajów zachodnich oraz Chin i Rosji w kwestiach międzynarodowych. W Kanadzie (La Malbaie k. Quebecu) na corocznym szczycie spotkali się szefowie rządów i państw G-7 (najbogatszych krajów świata zachodniego) wraz z prezydentem Donaldem Trumpem, który ze względu na ostre kontrowersje wokół wprowadzenia ceł przez USA wobec swoich partnerów nie podpisał nawet dokumentu końcowego<sup>9</sup>. Natomiast Chiny, przy udziale Rosji oraz pozostałych partnerów Szanghajskej Organizacji Współpracy, zorganizowały w nadmorskim kurorcie – Quingdao 18. szczyt przywódców oraz obserwatorów, poświęcony zwalczaniu w Azji Południowo-Wschodniej „separatyzmu, ekstremizmu i terroryzmu”. Mimo pewnej różnicy stanowisk między Chinami a Indiami w sprawie „Nowego Jedwabnego Szlaku” uczestnikom spotkania udało się ustalić kilka uzgodnień praktycznych oraz wypracować wspólne stanowisko w zwalczaniu najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Media zachodnie odnotowały obydwa spotkania jako w pełni konkurencyjne przedsięwzięcia – konkurencyjne między Chinami a G-7<sup>10</sup>. W kontekście zwalczania „separatyzmu, ekstremizmu i terroryzmu” nie można przeoczyć faktu systematycznego łamania praw człowieka w Chinach: pod pretekstem zwalczania separatyzmu i terroryzmu w Chinach stosuje się masowe prześladowania w stosunku do znikomej ilości przedstawicieli mniejszości narodowych, zwłaszcza Ujgurów, Tybetańczyków, Mongołów i Kazachów. W lecie 2018 roku Komisja ds. Walki z Dyskryminacją Rasową ONZ zarzuciła władzom chińskim w Pekinie, iż w autonomicznym regionie Sinkiangu pod pretekstem masowej reedukacji w specjalnych obozach przetrzymywano w ciężkich warunkach blisko milion Ujgurów<sup>11</sup>. Tylko nielicznym Ujgurom udaje się w ramach nielegalnych migracji przedostać do państw UE.

---

<sup>8</sup> Por. T. Eder, *Chinas Marsch nach Westen. Aufstieg in Zentralasien und Afganistan*, „Arbeitspapier zur Sicherheitspolitik” 2018, nr 13, s. 3–5, [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier\\_sicherheitspolitik\\_2018\\_13.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/arbeitspapier_sicherheitspolitik_2018_13.pdf) [dostęp: 12.08.2018].

<sup>9</sup> Por. J. Kiwerska, *Rozejście się dwóch światów? Wspólnota transatlantycka po szczycie NATO w Brukseli*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” nr 352, Poznań 2018, s. 1–5, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/biz-nr-352-rozejscie-sie-dwoch-swiatow-wspolnota-transatlantycka-po-szczycie-nato-w-brukseli> [dostęp: 12.08.2018].

<sup>10</sup> Zob. Gipfel Diplomatie, *Gipfel-Konkurrenz zwischen China und G-7*, „Deutsche Welle” (DW) vom 6.06.2018, <https://www.dw.com/de/gipfel-konkurrenz-zwischen-china-und-g7/a-44100345> [dostęp: 10.08.2018].

<sup>11</sup> Zob. ONZ oskarża Chiny o internowanie miliona muzułmańskich Ujgurów, „Gazeta Wyborcza”, 16.08.2018.



Na zakończenie warto podkreślić, iż Chiny i Rosja, aspirujące do współkształtowania nowego porządku międzynarodowego, znajdują się w centrum wojny celnej USA oraz, w wypadku Rosji, dodatkowo sankcji zachodnich z tytułu aneksji Krymu. O ile do tej pory w odniesieniu do sankcji wobec Rosji USA oraz państwa UE zajmują zasadniczo wspólne stanowisko, to w przypadku zawierania wielostronnych umów handlowych oraz wojny celnej Chiny–USA występują między nimi istotne różnice. Niezależnie od krytycznego stanowiska wobec nieprzestrzegania przez Chiny obowiązujących przepisów patentowych, nadmiernego utrudniania napływu atrakcyjnych towarów na własny rynek oraz zmasowany wykup najnowszych licencji i technologii zachodnich zarówno komisja, jak też poszczególne państwa członkowskie UE są zainteresowane podtrzymaniem ścisłej wielostronnej współpracy handlowej z Chinami. Dotyczy to również w dużym stopniu krajów członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, które mimo znacznego deficytu handlowego są zainteresowane udziałem w długofalowym projekcie chińskim „Nowego Jedwabnego Szlaku”, a także w bezpośredniej wymianie handlowej z Chinami<sup>12</sup>.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa sankcji USA wobec Iranu oraz, częściowo, wobec Rosji. W wypadku Iranu ogłoszone przez USA sankcje obejmują nie tylko firmy, banki oraz inne instytucje amerykańskie, lecz także te pochodzące z krajów zachodnich, w tym również z UE, o ile prowadzą równoległe interesy w USA<sup>13</sup>. Od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania administracji Trumpa jest wspólna inwestycja koncernów niemiecko-rosyjsko-zachodnich, czyli druga nitka Gazociągu Północnego (Nord Stream). Mimo licznych kontrowersji oraz zarzutów politycznych, jakie pojawiły się w Brukseli oraz w wielu krajach UE, w tym także w Polsce – projekt ten popiera rząd federalny. W niektórych analizach niemieckich przebija się pogląd, iż dla administracji Trumpa liczy się głównie interes gospodarczo-handlowy: USA, posiadające znaczne nadwyżki własnego gazu łupkowego, są po prostu zainteresowane ograniczeniem dostępu rosyjskiego gazu ziemnego do chłonnego rynku zachodnioeuropejskiego, w tym również niemieckiego<sup>14</sup>.

Z przedstawionej wyżej oceny wynika jednoznacznie, iż między Chinami a Rosją dochodzi w drugiej dekadzie XXI wieku do dalszego zacieśnienia współpracy polityczno-wojskowej oraz gospodarczo-handlowej. Jest ona skierowana przeciwko Zachodowi i zmierza do stopniowego przekształcenia istniejącego neoliberalnego systemu międzynarodowego z dominującą rolą USA w „system postzachodni”. Do tej pory nie sprecyzowano szczegółowo – ani w Chinach, ani

<sup>12</sup> Por. J. Szczudlik, *Perspektywy formatu Europa Środkowa – Chiny po szczycie w Sofii*, „Biuletyn PISM Nr 91”, Warszawa 2018, s. 1–2.

<sup>13</sup> *Was die neuen Iran-Sanktionen auslösen*, „WirtschaftsWoche” (WIWO) vom 7.08.2018, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/trump-und-der-atom-deal-was-die-neuen-iran-sanktionen-ausloesen/22883426.html> [dostęp: 12.08.2018].

<sup>14</sup> Por. *Der kommende Gaskrieg zwischen USA und Russland*, „NachDenkSeiten” vom 2. März 2018, <https://www.nachdenkseiten.de/?p=42694> [dostęp: 12.08.2018].

też w Rosji – jak wyglądałyby jego struktury oraz zasady funkcjonowania. Również nowa administracja Trumpa, funkcjonująca od 2017 roku, dąży do modyfikacji istniejącego porządku międzynarodowego w myśl strategii „America first”, której istota sprowadza się do utrzymania dominującej pozycji USA w polityce i gospodarce światowej. Ma to nastąpić poprzez bezpośrednie podporządkowanie sobie przez USA – w formie porozumień bilateralnych – wszystkich partnerów i sojuszników, a także przez pośrednie ograniczenie swobody działania pozostałych państw, na czele z głównymi rywalami i przeciwnikami Waszyngtonu.

Wizja powyższa, w znacznej mierze nierealistyczna, napotyka w praktyce na duże trudności. Autorzy ostatniej amerykańskiej publikacji specjalistycznej na temat relacji Chin i Rosji twierdzą, iż nowy porządek międzynarodowy wymagać będzie szeregu kompromisów oraz poświęceń ze strony najważniejszych uczestników, do których zaliczają przede wszystkim USA, Chiny i Rosję. Nie dostrzegają natomiast możliwości odegrania większej roli w tym zakresie przez UE<sup>15</sup>.

## Ogólna charakterystyka tomu

Zasygnalizowane we wprowadzeniu syntetycznie problemy stanowiska Chin i Rosji wobec nowych wyzwań bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej ujmują szerzej autorzy drugiego tomu KSM 2018.

W swym otwierającym tom artykule Tomasz Młynarski podejmuje ważny problem, jakim niewątpliwie są *Chiny i Rosja wobec globalnych wyzwań zmian klimatu*. Autor wskazuje szczegółowo na różnice i podobieństwa w podejściu obu państw do globalnych zmian klimatycznych. Podkreśla przy tym znaczenie samego faktu podpisania przez oba państwa Paryskiej Konwencji Klimatycznej ONZ z 2015 roku, która należała do pierwszych dokumentów międzynarodowych zakwestionowanych przez administrację Trumpa, doprowadzając do formalnego wycofania się USA z powyższej konwencji w 2017 roku. Autor dokładnie analizuje praktyczną realizację polityki klimatycznej przez Chiny i Rosję, stwierdzając we wnioskach, że o ile Chiny ze względu na zagrożenia klimatu reagują zwiększeniem nakładów finansowych, przeznaczonych na produkcję energii odnawialnej oraz niskoemisyjnej, to działania Rosji są jedynie „pozorowane”, co spowodowane jest trudnościami finansowymi tego kraju.

Drugi artykuł – Marcina Lasonia – *Miejsce Chińskiej Republiki Ludowej w polityce zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI wieku* pokazuje złożone problemy współpracy Chin z krajami Europy Środkowej na przykładzie Polski. Polska traktuje Chiny jako partnera strategicznego, ale posiada ogromne trudności zarówno z dostępem do rynku chińskiego, jak też z przewyciężeniem długofalowego deficytu w handlu zagranicznym. Niezbyt przejrzyste rysują się także

---

<sup>15</sup> Por. P.J. Bolt, S.N. Cross, *China, Russia and Twenty-First Century Global Geopolitics*, Oxford 2018

korzyści z udziału Polski w chińskim projekcie „Nowego Szlaku Jedwabnego”. Trudno także jednoznacznie określić w chwili obecnej wszelkie możliwe implikacje chińsko-amerykańskiej „wojny celnej i handlowej” dla Polski jako członka UE oraz „najwierniejszego sojusznika” USA.

W kolejnym artykule, *Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2*, Beata Molo przedstawia szeroko kontrowersje wokół realizacji drugiej nitki Gazociągu Północnego z Wyborga w Rosji do Greifswaldu w Niemczech w kontekście interesów Niemiec, Rosji, instytucji UE w Brukseli oraz wszystkich państw w rejonie Morza Bałtyckiego, w tym również Polski. Sporo miejsca poświęca także Ukrainie jako państwu tranzytowemu. Autorka nie ogranicza się tylko do prezentacji oceny stanowiska rządu RFN, lecz przywołuje także opinie koncernów niemieckich i zachodnich. Do tej pory nie została jeszcze ostatecznie przesądzona sprawa finalizacji inwestycji drugiej nitki Nord Streamu ze względu na wielorakie uwagi krytyczne, jakie pojawiają się w Brukseli, Berlinie, a nawet w samej Rosji. Najważniejsze pytanie jednak brzmi: czy Kongres USA zdoła przevorsować formułowane od dłuższego czasu postulaty objęcia Gazociągu Północnego kolejnymi sankcjami amerykańskimi wobec Rosji? Następstwa takiej decyzji miałyby daleko idące skutki nie tylko dla Niemiec, lecz całej UE.

Paulina Stępniewska podjęła w swoim artykule szczególnie złożony problem: *Turcja i Rosja wobec problemów bezpieczeństwa Bliskiego Wschodu w drugiej dekadzie XXI w.* Jej analiza skoncentrowała się na takich zagadnieniach i wyzwaniach jak: ewolucja partnerstwa strategicznego Rosja–Turcja, współpraca państw „wykluczonych”, czyli Rosji, Turcji i Iranu, oraz kształtowanie się nowego koncertu mocarstw na Bliskim Wschodzie. Szeroko potraktowała również problem kurdyjski, który odgrywa pierwszoplanową rolę w polityce bezpieczeństwa oraz wewnętrznej i zewnętrznej Turcji. Znaczenie Rosji dla Turcji wzrastało systematycznie, mimo poważnej różnicy interesów między tymi państwami. W sierpniu 2018 roku Turcja, jako państwo autorytarne, znalazła się dodatkowo zarówno w ostrym kryzysie ekonomiczno-finansowym, jak też w stanie konfrontacji celno-handlowej z USA. Może to hipotetycznie doprowadzić do jej dalszego zbliżenia z Rosją.

Dwa ostatnie artykuły poświęcone są stanowiskom Rosji i Chin wobec różnych form terroryzmu wewnętrznego i międzynarodowego. W pierwszym z nich Robert Borkowski przedstawia szeroko stanowisko *Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej wobec fundamentalizmu, separatyzmu i terroryzmu islamskiego*. Zagadnienie to zostało przedstawione w aspekcie historycznym oraz współczesnym. Autor podkreśla specyfikę różnych form fundamentalizmu islamskiego w Chinach, gdzie pozostaje on w zdecydowanej mniejszości w stosunku do ludności chińskiej – natomiast w Rosji posiada o wiele znaczniejsze korzenie historyczne, będąc przy tym oraz mocno związany z całym obszarem proradzieckim. Sporo miejsca poświęca także autor współpracy oraz szeregu ini-



cjatyw Chin i Rosji w kierunku wspólnego zwalczania różnych przejawów terroryzmu i separatyzmu w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy.

W drugim artykule pt. *Rosja i Chiny – walka z terroryzmem* Kazimierz Kraj pogłębia problematykę zwalczania terroryzmu w obu krajach. Koncentruje się głównie na szczegółowej analizie struktur prawno-organizacyjnych funkcjonujących w obu krajach oraz ogólnym opisie ram oraz mechanizmów funkcjonowania współpracy antyterrorystycznej w Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Oba artykuły – Roberta Borkowskiego i Kazimierza Kraja – wzajemnie się uzupełniają, wydatnie poszerzając naszą wiedzę na zaproponowany temat.

W **variach** Elżbieta Majchrowska w recenzowanym studium pt. *EU-Australia Trade Relations – Current Stage and Future Challenges* analizuje istotę stosunków handlowych Unii Europejskiej z Australią, jak również przyczyny ich pogłębiania, m.in. w postaci umowy FTA. Natomiast Michał Romańczuk w ciekawej analizie: *Separatyzm islamski w Regionie Autonomicznym Sinciang-Ujgur* szeroko przedstawia specyfikę oraz złożoność separatyzmu chińskiego na przykładzie regionu autonomicznego Sinciang-Ujgur. Opracowanie w dużym stopniu poszerza i uzupełnia zasygnalizowane wyżej artykuły KSM 2018/2.

W **recenzjach** przypominamy również sylwetkę prof. dr. hab Helmuta Wagnera, długoletniego współautora oraz recenzenta „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, z okazji opublikowania w Polsce jego książki: *Konstrukcja i przyszłość Unii Europejskiej jako unikat politycznego*, wydanej w serii „Studia Interkulturowe/ Intercultural Studies”, pod redakcją Magdaleny Latkowskiej, tom 2 (Wydawnictwo Naukowe Instytutu Komunikacji Specjalistycznej i Interkulturowej Uniwersytetu Warszawskiego, 2018, ss. 160).

\*\*\*

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, zredagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” 2018/2.



---

## STUDIA

---



**Tomasz Młynarski**

dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Jagielloński

## **CHINY I ROSJA WOBEĆ GLOBALNYCH WYZWAŃ ZMIAN KLIMATU**

### **Wprowadzenie**

Stanowisko Chin i Rosji wobec międzynarodowych wyzwań zmian klimatu istotnie się różni. O ile Chiny – największy konsument energii i zarazem emitent gazów cieplarnianych na świecie – weszły w stadium transformacji ekologicznej, podejmując wysiłek na rzecz zwiększenia udziału niskoemisyjnych źródeł energii w krajowym bilansie energetycznym, o tyle Rosja strzeże interesów gospodarczych opartych na polityce promocji węglowodorów jako towaru eksportowego. Skala wdrażania czystych źródeł energii w Chinach, eksport „zielonych technologii” i znaczące inwestycje w gospodarkę niskoemisyjną sprawiają, że Państwo Środka staje się atrakcyjnym partnerem dla UE w zakresie globalnej polityki klimatycznej. Chińska polityka klimatyczna i transformacja w kierunku poszerzenia udziału czystej energii w krajowej strukturze dostaw energii odgrywa istotną rolę w kreowaniu światowych trendów, a w dłuższej perspektywie może doprowadzić do przewodniej roli Chin w walce ze zmianami klimatu. Rosja deklaruje, że będzie wywiązywała się z paryskiego porozumienia klimatycznego, jednakże podejmuje jedynie działania pozorowane w zakresie dostosowania polityk krajowych do upowszechnienia w strukturze karowego *energy mix* niskoemisyjnych źródeł energii. Rosyjskie stanowisko wobec zagrożeń klimatycznych determinuje fakt, iż kraj ten pozostaje w czołówce producentów i eksporterów ropy naftowej i gazu ziemnego

na świecie. Porozumienie paryskie wywarło pozytywny wpływ na rosyjską politykę klimatyczną, jednak postęp w dostosowaniu gospodarki do wymogów redukcji emisji GHG jest ograniczony, a główny nacisk pada na potencjał pochłaniania emisji przez rozległe rosyjskie lasy. W Rosji brakuje znaczących kroków na rzecz transformacji gospodarczej i skutecznych działań zmniejszających energochłonność gospodarki. Władze w Pekinie dążą do rozwijania relacji inwestycyjnych i handlowych w zakresie technologii niskoemisyjnych i „zielonej gospodarki”, podczas gdy zainteresowania Rosji tradycyjnie koncentrują się na utrzymaniu dotychczasowych rynków eksportowych dla węglowodorów. W konsekwencji obydwa kraje inaczej definiują potencjalne korzyści gospodarcze z dążenia do czystszego bilansu energetycznego i nie są związane partnerstwem technologicznym w wymiarze polityk klimatycznych.

### **Polityczno-gospodarcze uwarunkowania wobec wyzwań klimatycznych**

**Chiny.** Chiny ratyfikowały Protokół z Kioto 30 sierpnia 2002 r., podkreślając historyczną odpowiedzialność państw rozwiniętych za akumulację gazów cieplarnianych w atmosferze, a w konsekwencji – za problem globalnego ocieplenia. Nie przyjęły tym samym limitów redukcji, tak jak inne kraje rozwijające się, które nie zostały objęte ograniczeniami Aneksu I Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)<sup>1</sup>. Niechęć do przyjęcia jakichkolwiek prawnie wiążących zobowiązań redukcji emisji GHG wynikała ze świadomości kosztów tego przedsięwzięcia, a jednym z pretekstów był brak podjęcia odpowiednich zobowiązań przez Stany Zjednoczone.

Chiny przez ostatnie dekady rozwijały się w szybkim tempie, nie bacząc na koszty degradacji środowiska. Nadrzędnym celem chińskiej gospodarki był wzrost gospodarczy, a ochrona przyrody i szkodliwy wpływ przemysłu na otoczenie nie zajmowały zbyt wiele uwagi chińskim decydentom. Polityka wzrostu gospodarczego doprowadziła do ogromnego wzrostu zanieczyszczeń powietrza, wód oraz gleb, zagrażających zdrowiu i życiu ludzkiemu<sup>2</sup>. Władze w Pekinie dostrzegły jednak, że polityka rozwojowa musi brać pod uwagę koszty środowiskowe. Presja społeczna wymusiła dążenie do poprawy stanu środowiska naturalnego i wpłynęła na przewartościowanie podejścia do problematyki przeciwdziałania zmianom klimatu.

---

<sup>1</sup> Przyjęta w 1992 r. UNFCCC (weszła w życie w 1994 r.) stała się najważniejszą podstawą prawną dla międzynarodowego reżimu klimatycznego, którego celem jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze. Protokół do Ramowej Konwencji NZ w sprawie Zmiany Klimatu (tzw. Protokół z Kioto z 1997 r.) wprowadził m.in. prawnie wiążące cele w postaci redukcji emisji GHG i system handlu uprawnieniami do emisji.

<sup>2</sup> T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne i ochrona klimatu w drugiej dekadzie XXI wieku*. Energia – Środowisko – Klimat, Kraków 2017, s. 114–115.

Paliwa kopalne (głównie węgiel<sup>3</sup>) są źródłem dla ok. 77% energii elektrycznej, podczas gdy udział OZE (głównie hydroelektrownie – 19%<sup>4</sup>) stanowi ok. 20%, przy czym Chiny stały się równocześnie wiodącym światowym inwestorem w sektorze energii odnawialnej<sup>5</sup>. Chiny zachęcają do inwestowania w energię odnawialną i towarzyszącą infrastrukturę przesyłową za pośrednictwem różnorodnych produktów finansowych i ekonomicznych zachęt. Ze względu na efektywność kosztową i znaczny potencjał zasobów elektrownie wodne stały się kluczowym źródłem energii odnawialnej w Chinach. Dzięki hydroelektrowniom Chiny są światowym liderem w produkcji „zielonej” energii elektrycznej. Prowadzą także w światowym rankingu energetyki wiatrowej, dysponując prawie jedną trzecią wszystkich globalnie zainstalowanych mocy. Państwo Środka inwestuje również w energię słoneczną i systematycznie zwiększa ilość instalacji z tego źródła energii (m.in. poprzez system ulg podatkowych, taryfy gwarantowane).

Narastające problemy środowiskowe, będące konsekwencją dynamicznego wzrostu gospodarczego w ciągu ostatnich trzech dekad, oraz korzyści ekonomiczne z eksportu „zielonych technologii” przyczyniły się do ewolucji stanowiska Chin wobec problemu globalnych zmian klimatu<sup>6</sup>.

**Rosja.** Po upadku Związku Radzieckiego restrukturyzacja ekonomiczna i polityczna rosyjskiego systemu gospodarczego doprowadziła do gwałtownego spadku emisji GHG, sięgając historycznego minimum 40% poziomu z początku lat 90. ubiegłego stulecia. Federacja Rosyjska ratyfikowała Protokół z Kioto 5 listopada 2004 r., co miało służyć głównie budowaniu wizerunku kraju sprzyjającego ochronie środowiska i wrażliwego na problem zmian klimatu. Równocześnie przystąpienie do zobowiązań było zgodne z interesami gospodarczymi tego państwa, gdyż nie wiązało się z kosztami redukcji emisji<sup>7</sup>.

Rosja podkreśla znaczenie wewnętrznych i międzynarodowych działań dotyczących zmian klimatycznych. Jednakże stosunek Rosji do polityki klimatycznej determinuje fakt, iż kraj ten jest czwartym emitentem GHG na świecie

---

<sup>3</sup> Ze względu na duży udział węgla (56%) produkcja energii elektrycznej stanowi znaczną część zanieczyszczeń powietrza w kraju.

<sup>4</sup> Ze względu na olbrzymi potencjał zasobów wodnych głównym źródłem energii odnawialnej w Chinach są hydroelektrownie, a kraj ten jest największym na świecie producentem i konsumentem energii wodnej (ok. 28% udziału); *Electric Power Generation in China in 2016, by Source (in TWh)*, <https://www.statista.com/statistics/302233/china-power-generation-by-source> [dostęp: 16.04.2018].

<sup>5</sup> *China, Country Analysis Briefs*, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=CHN> [dostęp: 16.04.2018]. Udział OZE w całkowitej konsumpcji energii pierwotnej w Chinach wynosi ok. 11% i systematycznie rośnie.

<sup>6</sup> OZE zajmują coraz większą rolę w kształtowaniu bilansu energetycznego, a kraj ten wytwarza 80% energii elektrycznej z OZE (choć nadal dominują hydroelektrownie) w całej Azji i jedną czwartą na świecie.

<sup>7</sup> Przyjęcie roku 1990 za bazowy oznaczało znaczące korzyści finansowe z handlu prawami do emisji wobec nadwyżki uprawnień.

i głównym dostawcą paliw kopalnych, będących przyczyną emisji GHG<sup>8</sup>. Rosja posiada jedną z najbardziej emisyjnych gospodarek na świecie. Przemysł energetyczny tworzy czwartą część rosyjskiego PKB i ponad połowę przychodu budżetu federalnego, a równocześnie sektor energetyczny odpowiada za 82% emisji GHG w Rosji<sup>9</sup>. Główny problem polega na tym, że Rosja opiera krajową gospodarkę na paliwach kopalnych. Ropa, węgiel i gaz stanowią 85% źródeł produkcji energii pierwotnej (pozostałe to atom, zaś OZE – w tym głównie energetyka wodna – to zaledwie ok. 1%)<sup>10</sup>. Paliwa kopalne są źródłem dla 2/3 rosyjskiej energii elektrycznej, zaś energia wodna i jądrowa stanowią około 32% całkowitej produkcji energii elektrycznej, w tym hydro to ok. 16%, a źródła OZE inne niż hydro to mniej niż 1%!<sup>11</sup>

Powolna ewolucja Rosji w odniesieniu do celów polityki klimatycznej jest spowodowana interesami firm o wysokiej emisji dwutlenku węgla i trudnościami w ustaleniu sposobu rozliczania CO<sub>2</sub> z absorpcji przez lasy oraz dużymi emisjami metanu w sektorze gazu ziemnego<sup>12</sup>. Rosja oficjalnie popiera cel redukcji emisji CO<sub>2</sub>, ale ze względu na wewnętrzne uwarunkowania dopiero w długoterminowej perspektywie roku 2050, sprzeciwiając się ograniczeniom emisji w perspektywie krótko- i średnioterminowej<sup>13</sup>. W najbliższej perspektywie czasowej należy wykluczyć, że władze w Rosji zdecydują się wdrożyć politykę ograniczania emisji, która ingerowałaby we wzrost gospodarczy. Stanowisko Rosji wobec reżimu klimatycznego jest zdeterminowane przez interesy energetyczne (sektor węglowodorów zapewnia 50% PKB). Obok sektora naftowego i gazu ziemnego także przemysł węglowy jest kluczowy, tym bardziej iż niektóre regiony są od niego silnie uzależnione w zakresie zatrudnienia i wytwarzania energii elektrycznej<sup>14</sup>. Rosyjski rząd nie planuje stopniowego wycofywania użycia węgla, a rosyjskie firmy węglowe czują się zagrożone przez międzynarodowe wysiłki ograniczenia jego konsumpcji. Stoi to w sprzeczności z rosyjskimi zobowiązaniami wobec redukcji emisji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym<sup>15</sup>. Z tych powodów rosyjski rząd jest daleki od myślenia o przejściu do niskoemi-

<sup>8</sup> CO<sub>2</sub> emission, Global Carbon Atlas, <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions> [dostęp: 5.04.2018].

<sup>9</sup> N. Tynkken, *Russia And Global Climate Governance*, IFRI, Russie.Nei.Visions.80, September 2014, s. 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Russia, Country Analysis Briefs, EIA, <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=RUS> [dostęp: 16.04.2018]; A. Korppoo, A. Orlov, *Russia's Climate Mitigation Policies: How to Get Them Implemented?*, „Climate Change. Russia Analytical Digest” 2016, 185, s. 5. Dzięki elektrowniom wodnym udział OZE w całkowitej konsumpcji energii w Rosji wynosi ok. 6%.

<sup>12</sup> A. Kokorin, *Russia's Post-Paris Climate Policy: Slow Progress and Problems*, „Climate Change. Russia Analytical Digest” 2016, 185, s. 10–12.

<sup>13</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 136–137.

<sup>14</sup> E. Martus, *Russian Industry Responses to Climate Change: The Case of the Metals And Mining Sector*, „Climate Policy” 2018, 22 March, s. 7–8.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 4.



syjnej przyszłości (wręcz przeciwnie: intensywnie dąży do rozwoju przemysłu węglowego). W wymiarze regionalnym Rosja jest zainteresowana postępowaniem we wdrażaniu restrykcyjnej polityki klimatycznej UE, albowiem zaostrzanie reżimu redukcji GHG w Europie rodzi korzystne uwarunkowania eksportu „błękitnego paliwa” na rynki Unii Europejskiej.

### Proces krajowej adaptacji do redukcji emisji GHG

**Chiny.** Pierwszy krajowy plan dotyczący zmian klimatycznych, który nakreślił strategię przeciwdziałania zmianom klimatu, przyjęto w czerwcu 2007 r., jednak dopiero dwunasty plan pięcioletni (2011–2015) rozpoczął nową erę w działaniach Chin na rzecz klimatu i rozwoju odnawialnych źródeł energii. Początkiem 2016 r. weszła w życie ustawa *Air Pollution Control Law*, która zakładała przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i zanieczyszczeniu powietrza<sup>16</sup>.

Chiński rząd utworzył kilka grup specjalistycznych w obszarze koordynacji polityki energetycznej i zmian klimatu: Krajowy Komitet Energii, składający się z przedstawicieli każdego z głównych ministerstw i agencji, zapewnia międzyresortową koordynację strategii i polityki klimatycznej. Było to konieczne, gdyż odpowiedzialność za politykę energetyczną jest rozdzielona między różnymi departamentami w kilku resortach. Kluczowym organem odpowiadającym za opracowanie założeń polityki dotyczącej zmian klimatycznych jest Narodowa Komisja Rozwoju i Reform, w ramach której funkcjonuje Departament ds. Zmian Klimatu, do którego zadań należy analiza implikacji klimatycznych na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Oprócz tego istnieje także Departament Konserwacji Zasobów i Ochrony Środowiska, odpowiedzialny za kwestie związane ze skoordynowaniem rozwoju gospodarki, społeczeństwa, środowiska i zasobów (w tym redukcję emisji) oraz propagowanie stosowania nowych technologii. Równocześnie ciężar dostosowania do ograniczenia emisji zanieczyszczeń przerzucono na poziom rządów lokalnych, przyjmując długoterminową strategię i plan działań na rzecz niskoemisyjnego rozwoju na poziomie poszczególnych prowincji.

Chiński rząd wdraża nowe mechanizmy i środki polityczne, wykorzystując mechanizmy rynkowe (ETS) w celu rozwiązania coraz bardziej narastających problemów środowiskowych. Władze w Pekinie podjęły zdecydowane działania w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia powietrza szczególnie w dużych miastach, gdzie powstaje krajowy system handlu emisjami po 2020 r. Będzie to największy tego typu rynek ETS na świecie (ok. 4 mld ton CO<sub>2</sub>, w przybliżeniu dwukrotnie więcej niż rynek EU ETS)<sup>17</sup>. Narodowa Komisja Rozwoju i Reform ustala limity emisji CO<sub>2</sub> dla systemu jako całości, ale także dla każdej prowincji, decydując,

<sup>16</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 120.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 119.

które sektory gospodarki będą objęte limitami emisji<sup>18</sup>. System ma objąć wytwarzanie energii, przemysł stalowy, chemiczny, budowlany (włącznie z produkcją cementu) i papierniczy oraz sektor metali nieżelaznych. Projekty pilotażowe systemu handlu emisjami wprowadzono już w latach 2013–2014 w pięciu miastach (Pekin, Tianjin, Chongqing, Szanghaj, Shenzhen) i dwóch prowincjach (Hubei i Guangdong)<sup>19</sup>. Systemy pilotażowe pokryły 35–60% emisji na obszarze ich funkcjonowania. Każdy z systemów pilotażowych działa na podstawie specyficznych regulacji dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych. Programy te odzwierciedlały rosnące zainteresowanie Chin w użyciu instrumentów rynkowych, w szczególności systemów handlu emisjami w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Doświadczenie zdobyte poprzez programy pilotażowe umożliwia zaznajomienie się firm i regulatorów z mechanizmami działania systemu handlu emisjami. Łącznie chiński system pilotażowy tworzy drugi na świecie (obejmujący ponad 700 mln ton CO<sub>2</sub>) rynek handlu emisjami<sup>20</sup>. Oczekuje się, że to doświadczenie będzie wykorzystane w uruchamianiu powszechnego systemu narodowego, który ma powstawać stopniowo do 2020 r.

Chiny są największym konsumentem energii pierwotnej w skali globalnej, a zarazem największym światowym emitentem zanieczyszczeń (blisko trzecia część globalnej emisji CO<sub>2</sub>). Szacuje się, że ponad jedna trzecia emisji GHG jest związana z produkcją towarów na eksport. Korzyści środowiskowe i gospodarcze (m.in. pierwszy producent turbin wiatrowych i paneli fotowoltaicznych) spowodowały, iż zależne od importu paliw kopalnych Chiny stały się jednocześnie największym światowym inwestorem w energię odnawialną. Dalszy rozwój „zielonych technologii” w Chinach będzie determinowany coraz bardziej ożywioną debatą na arenie międzynarodowej dotyczącą zmian klimatycznych, jak również uwarunkowaniami wewnątrz krajowymi (zanieczyszczenie środowiska). Polityka rządu zachęca do inwestowania w OZE i towarzyszącą infrastrukturę przesyłową poprzez stosowanie różnych bodźców finansowych i gospodarczych. Rozwój odnawialnych źródeł energii wiąże się przede wszystkim z koniecznością redukcji zanieczyszczeń powietrza. Największym wyzwaniem dla celów polityki klimatycznej Chin jest zrównoważenie odmiennych interesów ludności miejskiej i wiejskiej oraz regionów przybrzeżnych interioru. Pomimo tych ograniczeń Chiny rozszerzają dostęp do nowoczesnych źródeł energii i chociaż jeszcze długo pozostaną największym światowym emitentem gazów cieplarnianych, to jednocześnie najwięcej inwestują w ich ograniczanie. Ze względu na olbrzymi potencjał zasobów wodnych głównym źródłem energii odnawialnej w Chinach są hydroelektrownie. Chiny dy-

<sup>18</sup> Początkowo większość uprawnień emisyjnych będzie przyznawana firmom za darmo, a w miarę upływu czasu będzie rósł procent uprawnień możliwych do nabycia wyłącznie poprzez aukcje. Budowa systemu pomiaru emisji, raportowania oraz weryfikacji i przydziału uprawnień do emisji wymaga także przyznania priorytetu niskoemisyjnym źródłom energii w dostępie do sieci.

<sup>19</sup> *Towards a Global Carbon Market. Prospects for Linking the EU ETS to Other Carbon Markets*, Carbon Market Watch Report, May 2015, s. 14.

<sup>20</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 118.

namicznie rozwijają także energetykę wiatrową i słoneczną. Rozwój odnawialnej energetyki jest wspierany przez państwo jako element polityki ograniczenia zależności od paliw kopalnych (subsytia, ulgi podatkowe). Wykorzystanie biomasy (trzecie naturalne źródło energii) rozwija się za sprawą systemu ulg podatkowych dla projektów inwestycyjnych (m.in. taryfy gwarantowane).

**Rosja.** Głównym filarem polityki klimatycznej Rosji są działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej (stanowią one około 90% prognozowanych redukcji gazów cieplarnianych do 2020 r.). Rosyjska gospodarka pozostaje znacznie bardziej energochłonna (1.55 kg CO<sub>2</sub>/PKB) niż gospodarki amerykańska (0.35 kg CO<sub>2</sub>/PKB) lub UE (0.22 kg CO<sub>2</sub>/PKB)<sup>21</sup>. W 2008 r. Rosja przyjęła dekret na rzecz zwiększenia efektywności ekologicznej rosyjskiej gospodarki, który zawiera cel redukcji energochłonności o 40% w latach 2007–2020. W kolejnym roku przyjęto ustawę federalną o poprawie efektywności energetycznej, która określiła cel: zmniejszenie energochłonności o 44% w latach 2005–2030<sup>22</sup>. Ograniczenie energochłonności rosyjskiej gospodarki pojawiające się jako cel wielu strategii i programów rządowych ma nie tylko znaczenie ekologiczne, ale przede wszystkim ekonomiczne, albowiem w związku ze znaczącymi zobowiązaniami eksportowymi oraz marnowaniem energii w trakcie jej przesyłu Rosji grozi deficyt energetyczny.

Drugim obszarem działań wpisującym się w ramy polityki klimatycznej są działania kształtujące strukturę krajowego zużycia paliw<sup>23</sup>. Dostęp do taniej energii i duże zasoby ropy ochroniły b. ZSRR przed skutkami szoku naftowego lat 70. XX w., ale też nie dały impulsu do rozwijania efektywności energetycznej, jak miało to miejsce w krajach OECD. Polityka subsydiowania paliw spowodowała, że nie wykształcił się nawyk oszczędności energii, co rodziło duże jej zużycie, a w konsekwencji dużą energochłonność i emisyjność rosyjskiej gospodarki. W rezultacie współczesna rosyjska gospodarka jest znacznie bardziej energochłonna niż chińska i 2,5-krotnie bardziej energochłonna niż średnia dla krajów OECD<sup>24</sup>.

Trzecim i jednym z najbardziej perspektywicznych elementów polityki klimatycznej Rosji jest gospodarka leśna, obejmująca racjonalne wykorzystanie, ochronę, konserwację i reprodukcję lasów. Dlatego jeszcze w trakcie szczytu w Kopenhadze Rosja zabiegała, by przy wyliczaniu rzeczywistej emisji gazów cieplarnianych uwzględniać wskaźnik zalesienia. Rosja posiada 70% lasów borealnych i aż 25% ogólnoswiatowych zasobów leśnych, które pochłaniają ogromne

<sup>21</sup> CO<sub>2</sub> Emissions From Fuel Combustion. Highlights, International Energy Agency 2015, s. 90–91.

<sup>22</sup> Energy Conservation and Energy Efficiency Increase Law (No. 261-FZ), International Energy Agency 2009, <https://www.iea.org/policiesandmeasures/pams/russia/name-30176-en.php> [dostęp: 15.04.2018].

<sup>23</sup> A. Korppoo, T. Spencer, *Russia's Energy Security and Emissions Trends: Synergies and Contradictions*, [w:] *Energy Security in the Era of Climate Change. Energy, Climate and the Environment Series*, red. L. Anceschi, J. Symons, London 2012, s. 143–144.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 148.

ilości CO<sub>2</sub><sup>25</sup>. Dlatego dla Rosji bardzo ważne było wskazanie w porozumieniu klimatycznym roli lasów w pochłanianiu CO<sub>2</sub> i wskaźnika zalesiania przy wyliczaniu rzeczywistej emisji GHG. Rosja dąży również do równoważenia emisji GHG przez wzrost zalesiania wobec ogromnego potencjału tego kraju w tym zakresie, co ma chronić interesy gospodarcze w sytuacji wzrostu emisji w przyszłości.

W najbliższej perspektywie Rosja nie zamierza tworzyć mechanizmu ETS, podkreślając, że jej emisje znacząco spadły w latach 1990–2000, a to ze względu na recesję gospodarczą, podczas gdy w tym samym czasie w innych krajach emisje te znacznie wzrosły<sup>26</sup>. Równolegle podejmowane są w tym zakresie pewne działania adaptacyjne. We wrześniu 2013 r. wprowadzono dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej (nr 752) w sprawie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych (który ustanowił cel redukcji emisji do 2020 r. o 25% wobec poziomu z 1990 r.), jako wiążący instrument redukcji emisji gazów cieplarnianych<sup>27</sup>. Akty te przewidują ograniczenie emisji gazów cieplarnianych całej gospodarki w poszczególnych sektorach, m.in. w energetyce, przemyśle, rolnictwie, użytkowaniu gruntów, gospodarce leśnej i zagospodarowaniu odpadów. Do połowy 2018 r. ma zostać opracowany narodowy plan adaptacyjny, wyznaczający cele emisji GHG na rok 2030 w powiązaniu z systemem pomiaru emisji, który ma powstać do roku 2020, choć nadal nie jest jasne, jaką przybierze on formę (podatek, opłata, system transakcyjny lub inne rozwiązania)<sup>28</sup>. Trudność rodzi kwestia sposobu rozliczania pochłaniania emisji przez lasy<sup>29</sup>. Sposób pomiaru udziału lasów w redukcji emisji CO<sub>2</sub> i emisji metanu jako gazu cieplarnianego, powodującego większe szkody niż emisja dwutlenku węgla, jest ważny, albowiem Rosja jest znaczącym emitentem metanu (ok. 2% wszystkich globalnych emisji, porównywalne ze światową emisją z przemysłu lotniczego)<sup>30</sup>. Rosyjskie władze odrzucają jednak ten fakt i ograniczają dyskusję do kwestii emisji CO<sub>2</sub>, którego emisja w 3/4 pochodzi z sektora gazowego i naftowego. Rosja stoi zatem przed wyzwaniem opracowania i przyjęcia szczegółowej metodologii rozliczania CO<sub>2</sub> pochłanianego przez lasy. Po drugie, rosyjskie władze powinny stworzyć zachęty inwestycyjne dla popularyzacji inwestycji w projekty leśne jako rekompensaty dla przemysłu za nadmierne emisje GHG (tak by skłonić przedsiębiorstwa do inwestowania w redukcję emisji poprzez projekty inwestycyjne w leśnictwie).

Rosja pozostaje we wczesnej fazie wdrażania polityki rozwoju OZE i wzrostu efektywności energetycznej, a jej działania są znacznie opóźnione w stosunku

<sup>25</sup> Więcej na ten temat zob. T. Młynarski, *op. cit.*, s. 148.

<sup>26</sup> N. Tynkken, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>27</sup> Rząd FR przyjął uzupełniającą ustawę nr 504-p z 2 kwietnia 2014.

<sup>28</sup> A. Kokorin, *op. cit.*, s. 10. Rosja planuje wprowadzić standardy emisji GHG na jednostkę produktu dla szerokiej gamy działań związanych z produkcją energii i przemysłu, jednak ze względu na opór lobby z tych sektorów jest to dalekie od realizacji.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 11.

do innych krajów rozwiniętych<sup>31</sup>. W 2009 r. przyjęto tzw. doktrynę klimatyczną<sup>32</sup>, a w 2010 r. politykę efektywności energetycznej<sup>33</sup>. W efekcie Rosja ustanowiła cel osiągnięcia 4,5% udziału energii ze źródeł odnawialnych (wyłączając duże elektrownie wodne) w roku 2020, szybko jednak został on zrewidowany do 2,5%<sup>34</sup>. Pierwsze poważniejsze kroki zostały podjęte dopiero w 2013 r., kiedy rząd zatwierdził pakiet ustaw wspierający rozwój OZE i ustanowił cel redukcji emisji o 25% do 2020 r., w odniesieniu do poziomu z 1990 r.<sup>35</sup>

Rosyjski model wsparcia OZE opiera się na systemie cen gwarantowanych dla „czystej” energii. Rosyjski rząd, chcąc zwiększać produkcję „zielonej energii”, wdraża system wsparcia w postaci aukcji, których zwycięzcy otrzymają prawo do budowy instalacji OZE i gwarancję stałej ceny za sprzedawaną energię. Rosja zakłada, że w latach 2014–2020 zostaną uruchomione instalacje OZE o mocy prawie 6000 MW, z tego 3 600 MW w energetyce wiatrowej, 1 520 MW w fotowoltaice i 751 MW w małych elektrowniach wodnych<sup>36</sup>. Jesienią 2014 r. Federacja Rosyjska została nawet członkiem Międzynarodowej Agencji Odnawialnych Źródeł Energii (IRENA). Jednak dominująca rola tradycyjnych paliw w krajowym sektorze energetycznym sprawia, iż odnawialnym źródłem energii trudno konkurować<sup>37</sup>. Poza hydroenergetyką, która ma silne tradycje, pozostałe źródła odnawialne są wykorzystywane na bardzo niskim poziomie. Rosja bardzo powoli inwestuje w energetykę słoneczną i wiatrową, mimo że kraj ten posiada ogromne zasoby w tym zakresie. Jednym z powodów jest oczywiście kosztowna infrastruktura<sup>38</sup>. Mogłyby one jednak odegrać istotną rolę dla zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego rosyjskich peryferii, które muszą importować paliwa kopalne i energię elektryczną na duże odległości. Rosja praktycznie nie wykorzystuje energii słonecznej, pomimo dużego potencjału jej zasobów na olbrzymich przestrzeniach tego rozległego państwa (pierwsza rosyjska elektrownia słoneczna została otwarta w 2010 r.)<sup>39</sup>. Niestety, OZE są postrzegane jako kosztowne źródła energii wobec posiadania obfitych złóż paliw kopalnych. Ogromne zasoby gazu ziemnego, oferowane na krajowym rynku po stosunkowo niskiej cenie, a także duża liczba elektrowni jądrowych czy-

<sup>31</sup> N. Tynkken, *op. cit.*, s. 6.

<sup>32</sup> *The Climate Doctrine of the Russian Federation*, Decree of the President of the Russian Federation No. 861-rp, 17 December 2009. Był to pierwszy dokument prezentujący rosyjską wizję mapy drogowej strategii narodowych adaptacji do zmian klimatu.

<sup>33</sup> *Energy Saving and Energy Efficiency for the Period to 2020*, approved by Order of the Government of the Russian Federation, 27 December 2010.

<sup>34</sup> O. Anisimov, *Challenges of the Changing Climate: A Case Study of Russia*, „Climate Change. Russian Analytical Digest” 2016, 185, s. 5.

<sup>35</sup> N. Tynkken, *op. cit.*, s. 14.

<sup>36</sup> T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Kraków, Warszawa 2015, s. 161.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 160–161.

<sup>38</sup> Energetyka wiatrowa rozwijana jest na terenach rolniczych o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie możliwości podłączenia do głównej sieci energetycznej są znacznie ograniczone.

<sup>39</sup> T. Młynarski, M. Tarnawski, *op. cit.*, s. 160.

nią OZE nieopłacalnymi. Polityka zachęt gospodarczych do wdrażania projektów alternatywnych źródeł energii jest ograniczona, a brak regulacji prawnych dotyczących włączenia energii z OZE do sieci i niski poziom świadomości wśród agencji rządowych, biznesu i społeczeństwa utrudnia ich rozwój<sup>40</sup>.

Dostosowanie do wymogów polityki klimatycznej w Rosji nie przyniosło dotychczas większego postępu, chociaż niektóre firmy, np. Rosneft, wdrożyły programy efektywności energetycznej<sup>41</sup>. W Rosji brakuje wciąż wielu podstawowych elementów systemu konkurencyjnej gospodarki, czego przykładem jest brak rynkowych rozwiązań dla cen surowców energetycznych. Ceny krajowe gazu ziemnego są regulowane administracyjnie i sytuują się poniżej cen rynkowych. Przykładowo w latach 2010–2014 średnia cena gazu na rynku krajowym stanowiła 32% ceny gazu eksportowanego do Europy<sup>42</sup>. Surowce energetyczne na rynku wewnętrznym są wciąż subsydiowane. Wyeliminowanie tych subsydiów może być drogą prowadzącą do osiągnięcia efektywności energetycznej, a w konsekwencji – ograniczenia emisji GHG.

### **Konferencja Stron Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu (COP21) i proces post-paryski**

Nowe porozumienie klimatyczne (tzw. protokół paryski jako aneks do traktatu UNFCCC), podpisane 11 grudnia 2015 w Paryżu w trakcie COP21/CMP11, zastąpiło tzw. protokół z Kioto<sup>43</sup>, określając nowe zobowiązania dotyczące ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Nowa umowa oparta została o tzw. narodowe plany kontrybucji (Intended Nationally Determined Contributions, INDC) emitentów gazów cieplarnianych – tak z krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się<sup>44</sup>. Porozumienie paryskie, uzupełniające ramową konwencję NZ w sprawie zmian klimatu, weszło w życie 4 listopada 2016 r., po tym jak zostały spełnione warunki ratyfikacji

---

<sup>40</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 140.

<sup>41</sup> Mechanizm *Joint Implemenatation* z Kioto uruchomiony został w Rosji w 2011 roku i zaowocował 150 projektami, zob. N. Tynkken, *op. cit.*, s. 16.

<sup>42</sup> A. Korppoo, A. Orlov, *op. cit.*, s. 8.

<sup>43</sup> Protokół miał obowiązywać do końca 2012 r., jednak czas ten przedłużono na lata 2013–2020 (tzw. Kioto 2). Udział w drugim okresie rozliczeniowym bierze 38 krajów rozwiniętych, zakładających cel redukcji emisji do poziomu o co najmniej 18% niższego niż poziom z roku 1990 (przy czym państwa UE zobowiązały się ograniczyć emisje do poziomu niższego o 20%). Protokół dotyczy obecnie jedynie ok. 14% światowych emisji, ponieważ Stany Zjednoczone go nie podpisały, Kanada wycofała się przed końcem pierwszego okresu rozliczeniowego, a Rosja, Japonia i Nowa Zelandia nie uczestniczą w Kioto 2.

<sup>44</sup> Inaczej niż w przypadku protokołu z Kioto załącznik do decyzji COP21 oparty został na deklaracjach woli, czyli formule wkładów poszczególnych krajów, a nie zobowiązań. Porozumienie nie zawiera zatem rygorystycznych zobowiązań redukcji emisji ani systemu egzekucji, kontroli i ewentualnych sankcji (poza politycznym napiętnowaniem) za brak wywiązywania się z zobowiązań do redukcji CO<sub>2</sub> wynikających z INDC.



przez co najmniej 55 państw, łącznie odpowiedzialnych za co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych<sup>45</sup>. Paris Agreement stanowi nową globalną umowę w sprawie zmiany klimatu obejmującą wszystkie państwa UNFCCC i kreśli mapę drogową zobowiązań do redukcji GHG w perspektywie 2030 r.<sup>46</sup> Rządy postanowiły co 5 lat deklarować swoje wkłady, tak by można było wyznaczać ambitniejsze cele i wzajemnie raportować sposób realizacji wskazanych celów.

**Chiny.** W chińskim INDC, opublikowanym 30 czerwca 2015 r., władze po raz pierwszy zaakceptowały potrzebę redukcji emisji w długoterminowej perspektywie<sup>47</sup>. Najpóźniej do 2030 r. ma nastąpić osiągnięcie maksimum wzrostu emisji CO<sub>2</sub>, zmniejszenie emisji dwutlenku węgla na jednostkę PKB niższą o 60%–65% wobec poziomu z 2005 r., zwiększenie udziału paliw niekopalnych w całkowitej konsumpcji energii pierwotnej do około 20%, zwiększenie zalesienia o około 4,5 mld m<sup>3</sup> wobec poziomu z 2005 r. – w tym zwiększenie powierzchni lasów o 40 mln ha do 2019 r.<sup>48</sup> Szczegółowe cele określone w INDC obejmują poprawę efektywności energetycznej budynków (promocja budynków ekologicznych), wzmocnienie działalności badawczo-rozwojowej oraz programów energooszczędności. Ponadto Chiny zadeklarowały, że będą nadal aktywnie dostosowywać się do zmian klimatycznych przez ustanowienie i wzmocnienie mechanizmów adaptacji w kluczowych obszarach, takich jak zasoby rolnictwa, leśnictwa i wody, a także w miastach i we wrażliwych ekologicznie obszarach przybrzeżnych. Wzmacniane będą systemy ostrzegania i reagowania kryzysowego, zapobiegania katastrofom oraz usuwania ich skutków<sup>49</sup>.

**Rosja.** W INDC złożonym 1 kwietnia 2015 r. Rosja zaproponowała redukcję do 2030 r. antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych o 25–30% netto poniżej poziomu z roku 1990 z uwzględnieniem wskaźnika chłonności lasów. Podkreśliła przy tym w swoim stanowisku, iż na przestrzeni ostatnich 15 lat oddzieliła wzrost gospodarczy od emisji gazów cieplarnianych (znaczące ograniczenie emisji gazów

---

<sup>45</sup> Paris Agreement, Paris, 12 December 2015, UN Treaty Collection, <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.735.2016-Eng.pdf> [dostęp: 18.04.2018].

<sup>46</sup> Po deklaracji amerykańskiego prezydenta Donalda Trumpa z czerwca 2017 r., dotyczącej wycofania się Stanów Zjednoczonych z paryskiego porozumienia klimatycznego, wiodącą rolę w walce ze zmianami klimatu wzięła na siebie UE, która aktywnie podejmuje działania dyplomatyczne mające na celu namówienie Chin (i Indii), największych światowych emitentów spośród państw rozwijających się, do głębokiej transformacji ekologicznej.

<sup>47</sup> *China's INDC, Enhanced Actions On Climate Change: China's Intended Nationally Determined Contribution*, 30 June 2015, <http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Publicshed%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf> [dostęp: 25.03.2018].

<sup>48</sup> K. Ross, R. Song, *China Making Progress on Climate Goals Faster than Expected*, World Resources Institute, <http://www.wri.org/blog/2017/03/china-making-progress-climate-goals-faster-expected> [dostęp: 15.04.2018]; *China Sets Cap For Energy Consumption For First Time*, <https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-energy/china-sets-cap-for-energy-consumption-for-first-time-idUSKCN0W703V> [dostęp: 16.04.2018].

<sup>49</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 122.

cieplarnianych w przeliczeniu na jednostkę PKB)<sup>50</sup>. W praktyce polityka klimatyczna Rosji jest wyraźnie determinowana przez nierozdzielność polityki zasobów energetycznych i geopolityki. Rosyjskie władze są bardziej zaniepokojone politykami środowiskowymi innych krajów niż własną, ponieważ mogą one w znaczący sposób wpłynąć na ograniczenie eksportu węgłowodorów z Rosji. Obrazuje to dlaczego unijna i rosyjska polityka klimatyczna i w zakresie ochrony środowiska są tak dalece rozbieżne. Podczas gdy UE ustanowiła cele redukcji GHG do 2050 r. i inwestuje znaczące sumy w OZE, Rosja odmówiła udziałów w przystąpieniu do okresu Kioto 2<sup>51</sup>, a zobowiązania przyjęte w Paryżu są dalece ograniczone i mało ambitne oraz nieuwzględniają wykorzystania międzynarodowych mechanizmów rynkowych (mechanizm ETS). Argumenty rosyjskiego lobby przemysłowego, iż redukcja do 2020 r. o 70–75% antropogenicznych emisji z 1990 r. zrujnowałaby narodową gospodarkę, zyskują powszechną akceptację.

Ministerstwo energii podjęło pewne wysiłki w celu rozszerzenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ale po porozumieniu paryskim nie przyspieszyło to znacząco tego procesu, ponieważ nie uznano go za priorytet. Rosyjski rząd koncentruje się raczej na maksymalizacji zysków ze sprzedaży węgłowodorów niż na podjęciu wysiłków koniecznych do wdrażania porozumienia paryskiego. Najlepszym sposobem redukcji emisji dwutlenku węgla byłoby przyjęcie ambitnej strategii energetycznej zwiększającej udział OZE w *energy mix* i lepsza ochrona rosyjskich lasów, które pozostają jednym z głównych rezerwuarów pochłaniania dwutlenku węgla w Rosji.

## Wnioski

**Chiny.** Państwo Środka podejmuje aktywne wysiłki na rzecz transformacji w kierunku gospodarki o ograniczonej emisji i dążeniu do poprawy stanu środowiska naturalnego, w szczególności czystości powietrza. Jako największy na świecie konsument energii i emitent gazów cieplarnianych kraj ten odgrywa wyjątkową i ważną rolę w dążeniu do zahamowania wzrostu globalnego ocieplenia. Równocześnie rząd w Pekinie w pełni uznał, że tendencje rozwojowe nie mogą być kontynuowane bez końca i zobowiązał się do budowy społeczeństwa przyjaznego środowisku oraz oszczędzającego zasoby, a problemy środowiskowe i klimatyczne zostały włączone w politykę energetyczną i rozwoju. Dążenia do osiągnięcia celów połączenia czystego powietrza, bezpieczeństwa energetycznego i zdrowia publicznego, a także zwiększenie korzyści ekonomicznych z gospodarki niskoemisyjnej stało się dla chińskich władz wyzwaniem i jednocześnie motywem działa-

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 143.

<sup>51</sup> Rosja posiadała duże nadwyżki uprawnień do emisji jeszcze z pierwszego okresu rozliczeniowego, straciły one jednak swoją użyteczność na skutek wprowadzonych ograniczeń ich obrotem w latach 2013–2020.



nia. Przyjęto szereg konkretnych instrumentów na rzecz redukcji emisji, uznając powiązanie celów energetycznych i klimatycznych za ścieżkę osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Chiny zobowiązały się również do podjęcia działań w kierunku rozwoju badań nad zmianami klimatycznymi i wzmocnienia finansowania B&R w celu komercjalizacji technologii niskoemisyjnych, promowania rozwoju krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla i podjęcia działań adaptacyjnych wobec ryzyka związanego ze zmianami klimatu<sup>52</sup>.

Zanieczyszczenie środowiska oraz skala przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną w Państwie Środka, a także wyzwania związane z dekarbonizacją systemu energetycznego wyjaśniają, dlaczego globalne inwestycje w energię elektryczną przewyższyły w 2016 r. (po raz pierwszy) ich poziom w sektorze ropy naftowej i gazu ziemnego<sup>53</sup>. Chiny wkracają w nowy etap rozwoju gospodarczego, kładąc główny nacisk w polityce energetycznej na prąd, gaz ziemny i czystsze, wysokowydajne technologie<sup>54</sup>. Skala wdrażania czystej energii w Chinach, eksport technologii i znaczące inwestycje – w tym w sektor pojazdów elektrycznych – sprawia, że Chiny staną się kluczową siłą napędzającą globalną transformację niskoemisyjną, umacniając długoterminowe trendy światowe w kierunku czystej energii<sup>55</sup>.

**Rosja.** Rosja buduje wizerunek lidera w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych, podkreślając kluczową rolę, jaką kraj ten odegrał w przyjęciu protokołu z Kioto jako głównego instrumentu globalnej walki ze zmianami klimatu<sup>56</sup>. Władimir Putin podczas szczytu klimatycznego ONZ w Paryżu w 2015 r. powiedział, że zmiana klimatu stała się jednym z największych wyzwań, przed jakimi stoi świat. W rzeczywistości w Rosji kwestie klimatyczne są podporządkowane celom gospodarczym, tzn. utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu, tak aby redukcja gazów cieplarnianych nie hamowała jej rozwoju gospodarczego. Dotychczas Rosja przykładała niewielką uwagę do problemu zmian klimatu ze względu na większą presję problemów w obszarze gospodarczym, finansowym, społecznym i politycznym. Dopóki będzie popyt na paliwa kopalne, dopóty stanowisko Rosji do zmian klimatu będzie zdeterminowane interesem ekonomicznym płynącym z korzyści z eksportu<sup>57</sup>. W rozumieniu rosyjskich władarzy polityki klimatyczne mają tylko wówczas sens, jeśli przyczyniają się do nowych inwestycji w rosyjskim

---

<sup>52</sup> T. Młynarski, *op. cit.*, s. 122.

<sup>53</sup> *World Energy Outlook 2017. Executive summary*, International Energy Agency, OCDE/IEA, 2017, s. 5.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 5–6.

<sup>56</sup> N. Tynkken, *op. cit.*, s. 6.

<sup>57</sup> Dla Rosji skutki zmian klimatycznych mogą okazać się nawet korzystne dla krajowego przemysłu naftowego i gazowego, ponieważ topnienie lodu w północnej części Rosji otwiera nowe złoża paliw kopalnych do eksploatacji. Topnienie lodowców i otwarcie tzw. Northeast Passage powoduje bowiem, że Rosja może czerpać potencjalne korzyści ze zmian klimatu bardziej niż jakikolwiek inny kraj.

sektorze energetycznym, zwiększającym efektywność energetyczną narodowej gospodarki. Ze względu na słabość krajowego systemu administracyjnego oraz polityki energetycznej sukces wdrożenia już zidentyfikowanych celów klimatycznych pozostaje niepewny.

W Rosji rozwój niskowęglowy jest utożsamiany głównie z możliwością wzrostu efektywności energetycznej i energooszczędności oraz oparty na rozbudowie zdolności hydroenergetyki i energetyki jądrowej. Rosja ma ogromny potencjał w ograniczeniu konsumpcji energii i energooszczędności poprzez zwiększenie wydajności energetycznej gospodarki, która w tym względzie wyraźnie odstaje od średniej europejskiej. Rosji brakuje także zrównoważonej polityki gospodarki leśnej, warunkującej zdolności pochłaniania CO<sub>2</sub> w sytuacji wzrostu gospodarczego. Równocześnie prawdziwym wyzwaniem jest zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju. Przemysł rosyjski pozostanie najbardziej energochłonnym na świecie do co najmniej 2030 r. Wysiłki podejmowane w Federacji Rosyjskiej pozornie wpisują się w międzynarodowe działania na rzecz niskoemisyjnego rozwoju. Kraj ten wspiera stanowisko, zgodnie z którym państwa rozwijające się miałyby prawo do indywidualnego podjęcia deklaracji odnośnie ograniczenia emisji. Postęp jest wolniejszy z powodu wpływu interesów przedsiębiorstw wysokoemisyjnych (węgiel, metalurgia itp.), a także ze względu na kontynuację szerokiego zastosowania paliw kopalnych w gospodarce i eksporcie<sup>58</sup>. Najważniejszym priorytetem pozostaje wzrost PKB, podczas gdy zmiany klimatu wydają się marginalnym problemem politycznym. Utrudnia to wdrożenie jakichkolwiek działań z zakresu polityki klimatycznej.

Rosja systematycznie otwiera się na OZE (uruchomiła już pierwsze linie do produkcji paneli fotowoltaicznych), ale nadal jest jedną z najbardziej energochłonnych gospodarek na świecie. Ponadto dla części rosyjskich elit i lobby przemysłu węglowodorów inwestycje w OZE mogą doprowadzić do wzrostu cen energii elektrycznej. Niestety, OZE jest wciąż postrzegana jako bardziej kosztowna niż wytwarzanie energii z paliw kopalnych, których Rosja ma pod dostatkiem. Szansą dla Rosji jest natomiast upowszechnienie zalesiania jako elementu redukującego emisję CO<sub>2</sub>. Jeśli rosyjskie władze chcą realizować cele klimatyczne, to potrzebują wdrożenia kompleksowej polityki klimatycznej, obejmującej m.in. system handlu emisjami bądź podatek od emisji. Tymczasem o ile Chiny chcą w znacznym stopniu poprowadzić modernizację gospodarki i przemysłu pod kątem celów redukcyjnych i dostosowania do polityki klimatycznej, o tyle Rosja nie dąży do zbudowania gospodarki niskoemisyjnej. Transformację energetyczną opóźniają nie tylko interesy gospodarcze (eksport wysokoemisyjnych węglowodorów), ale także sceptyczne podejście społeczeństwa i naukowców odnośnie przyczyn efektu cieplarnianego i globalnego ocieplenia oraz wpływu nań człowieka.

---

<sup>58</sup> A. Kokorin, *op. cit.*, s. 12.

## China and Russia towards global challenges of climate change

The attitude of China and Russia towards the international challenges of climate change is significantly different. While China entered the stage of ecological transformation, making an effort to increase the share of low-emission energy sources in the country's energy balance, Russia protects its economic interests based on the policy of promoting hydrocarbons as an export commodity. Chinese climate policy and transformation towards the extension of the share of clean energy in the national energy supply structure, plays an important role in creating global trends and in the long run may lead to China to overtake a main position in combating climate change. Russia declares that it will comply with the Paris climate agreement, however, the progress in adapting the economy to the requirements of GHG emission reduction is limited, and the main focus is on the potential of absorbing emissions by vast Russian forests. Russia lacks significant steps for economic transformation and implementation of effective measures to reduce the energy intensity of the economy. As a consequence, both countries differently define potential economic benefits from the pursuit of a cleaner energy balance and are not related in the technology partnership in the dimension of climate policies.

**Key words:** China, Russia, climate change, Paris agreement, XXI century

## Chiny i Rosja wobec globalnych wyzwań zmian klimatu

Stanowisko Chin i Rosji wobec międzynarodowych wyzwań zmian klimatu istotnie się różni. O ile Chiny weszły w stadium transformacji ekologicznej, podejmując wysiłek na rzecz zwiększenia udziału niskoemisyjnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, o tyle Rosja strzeże interesów gospodarczych opartych na polityce promocji węglowodorów jako towaru eksportowego. Chińska polityka klimatyczna i transformacja w kierunku poszerzenia udziału czystej energii w krajowej strukturze dostaw energii odgrywa istotną rolę w kreowaniu światowych trendów, a w dłuższej perspektywie może doprowadzić do przewodniej roli Chin w walce ze zmianami klimatu. Rosja deklaruje, że będzie wywiązywała się z paryskiego porozumienia klimatycznego, jednakże postęp w dostosowaniu gospodarki do wymogów redukcji emisji GHG pozostaje ograniczony, a główny nacisk jest położony na potencjał pochłaniania emisji przez rozległe rosyjskie lasy. W Rosji brakuje znaczących kroków na rzecz transformacji gospodarczej i skutecznych działań zmniejszających energochłonność gospodarki. W konsekwencji obydwa kraje inaczej definiują potencjalne korzyści gospodarcze z dążenia do czystszej bilansu energetycznego i nie są związane partnerstwem technologicznym w wymiarze polityk klimatycznych.

**Słowa kluczowe:** Chiny, Rosja, zmian klimatu, porozumienie paryskie, XXI wiek



**Marcin Lason**

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. A.F. Modrzewskiego

**MIEJSCE CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ  
W POLITYCE ZAGRANICZNEJ POLSKI  
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.**

**Wprowadzenie**

Podjęty temat wpisuje się w rozważania dotyczące międzynarodowej roli Chińskiej Republiki Ludowej (CHRL) w XXI wieku. Nie ma bowiem państwa, które w swoich relacjach nie musiałoby uwzględniać wzrastającej roli CHRL na świecie<sup>1</sup>. Mowa tutaj zarówno o mocarstwach, państwach średniej wielkości, jak i małych w dalekiej Oceanii, których rządy muszą pamiętać, że podejmowane przez nie decyzje polityczne mogą mieć olbrzymie skutki dla ich gospodarek ze względu na rosnącą zależność od współpracy w tym obszarze z Państwem Środka. Nieuwzględnienie stanowiska CHRL może skutkować zakazem przybywania turystów, co uderzy błyskawicznie w poziom życia obywateli, a zatem może doprowadzić do zmian politycznych. To tylko jeden z przykładów dotyczący się spraw dla systemu międzynarodowego nie najistotniejszych.

Z powyższych powodów także polskie rządy musiały uwzględniać relacje z CHRL i starać się realizować własne interesy w stosunkach z tym państwem. Nie może być to łatwe, ponieważ różnica potencjałów pomiędzy oboma państwami

---

<sup>1</sup> Zob. np. *Chiny w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pierasik, D. Mierzejewski, Łódź 2012.

jest olbrzymią<sup>2</sup>. Co nie oznacza jednak, że nie można wykorzystać nadarzających się szans. Taką z perspektywy ostatnich rządów była i jest Inicjatywa Pasa i Szlaku<sup>3</sup>, której realizacja z udziałem Polski mogłaby pozwolić na odniesienie dużych korzyści gospodarczych oraz wykorzystanie podstawowego atutu położenia geopolitycznego Polski w sercu Europy. Autor zdecydował się postawić hipotezę, że władze Polski w drugiej dekadzie XXI wieku nie prowadzą skutecznej polityki wobec CHRL i nie potrafią (lub nie chcą) wykorzystać zainteresowania rządzących tym państwem Polską do intensyfikacji współpracy gospodarczej. Mimo że w wymiarze symbolicznym stosunki te utrzymywane są na bardzo wysokim poziomie.

Zweryfikowanie postawionej hipotezy nastąpi poprzez analizę dokumentów i publikacji poświęconych wzajemnym relacjom w interesującym autora okresie lat 2011–2017. W szczególności danych publikowanych w rocznikach handlu zagranicznego oraz przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu, jak również dokumentów programowych dotyczących polskiej polityki zagranicznej.

### **Polsko-chińskie partnerstwo strategiczne**

W ostatnich latach polska opinia publiczna była świadkiem przynajmniej dwóch przełomów w stosunkach polsko-chińskich. Pierwszy z nich miał miejsce w 2011 roku, kiedy to doszło do wizyty Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w Pekinie. Była to pierwsza tego typu wizyta od 14 lat i już sam ten fakt nadawał jej wymiar symboliczny i przełomowy. W tym tonie wypowiadali się nie tylko publicyści, ale i autorzy analiz naukowych<sup>4</sup>. Taki przekaz został wzmocniony ogłoszeniem przez liderów obu państw, że stosunki polsko-chińskie będą miały wymiar strategicznego partnerstwa<sup>5</sup>. Miał być on oparty o wzajemne poszanowanie istniejących odmienności i wynikających z tego konsekwencji w polityce wewnętrznej oraz międzynarodowej. Stronie chińskiej zależało także na tym, by Polska działała na jej rzecz w Unii Europejskiej, np. w sprawie osiągnięcia porozumienia dotyczącego sprawy embarga na sprzedaż broni do CHRL. Wypełnienie treścią partnerstwa strategicznego zaczęło się od realizowania kolejnych wizyt, w tym w szczególności premiera CHRL w Polsce w kwietniu 2012 roku<sup>6</sup> oraz Ministra Spraw Zagranicz-

<sup>2</sup> Zob. G. Stec, „Tradycyjna przyjaźń polsko-chińska” czy „niezłe perspektywy”, „Poliarchia” 2013, nr 1: *Stosunki międzynarodowe i geopolityka*, s. 74.

<sup>3</sup> Zob. szerzej podstawowe informacje np. *The Belt and Road Initiative*, The State Council The People's Republic of China, <http://english.gov.cn/beltAndRoad> [dostęp: 10.03.2018].

<sup>4</sup> Zob. np. J. Szczudlik-Tatar, *Stosunki Polska-Chiny. Stan i perspektywy*, [w:] *Polska w wielobiegunowym świecie. Szanse i perspektywy rozwoju stosunków Polski z głównymi mocarstwami wschodzącymi*, red. A. Gradziuk, P. Kugiel, Raport PISM, Warszawa 2012, s. 15–20.

<sup>5</sup> Za: *Historia stosunków polsko-chińskich*, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Pekinie, [http://www.pekin.msz.gov.pl/pl/wspolpraca\\_dwustronna/polityka/historia\\_stosunkow\\_polsko-chińskich](http://www.pekin.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/polityka/historia_stosunkow_polsko-chińskich) [dostęp: 10.03.2018].

<sup>6</sup> Wen Jiabao przedstawił wtedy m.in. założenia chińskiej polityki wobec regionu Europy Środkowo-Wschodniej, traktowania go jako całości, dobrze rozwiniętej, o chłonnych rynkach,

nych RP w Pekinie we wrześniu 2012 roku. Przy czym przewidywało ono także mechanizm stałych konsultacji na poziomie wiceministrów spraw zagranicznych. Wizyty na różnych szczeblach były kontynuowane w 2013 roku. Strona polska stawiała sobie za cel intensyfikację kontaktów gospodarczych, przede wszystkim przyciągnięcie chińskiego kapitału do Polski, o czym także pisano we wspólnym oświadczeniu ustanawiającym strategiczne partnerstwo<sup>7</sup>. Było to szczególnie istotne w czasach kryzysu ekonomicznego oraz przedstawiania Polski jako „zielonej wyspy”, która przeszła przez niego suchą stopą i będzie nadal się rozwijała<sup>8</sup>.

Warto jednak zauważyć, że według Radosława Pyffela, Polska była stroną bierną, której to władze CHRL zaoferowały możliwość podniesienia rangi wzajemnych relacji i rozwoju współpracy. To bowiem Pekin miał wytypować Warszawę jako miejsce, w którym będzie realizował swoje interesy i koncentrował państwa Europy Środkowo-Wschodniej<sup>9</sup>. Co za tym idzie, podjęcie rzeczywistej współpracy wymagało wysiłku ze strony polskiej, stworzenia odpowiedniej oferty politycznej i biznesowej. W wypadku tej pierwszej, określenia wpływu relacji z USA i Unią Europejską na stosunki z CHRL. Tej drugiej zaś dla przykładu skutecznej promocji polskich produktów w CHRL, czemu służyć powinno lepsze poznanie tamtejszej kultury, a co za tym idzie także wzmocnienie kadry odpowiednich ministerstw o specjalistów zajmujących się CHRL. Przywoływany już Pyffel, rozważając szereg kwestii dotyczących realizacji partnerstwa strategicznego, na koniec swojej analizy stwierdza:

Los strategicznego partnerstwa [...] będzie wielkim testem dla jakości polskich instytucji. Czy państwo zda egzamin? Będzie to egzamin bardzo trudny, ale to egzamin wstępny do globalizacji XXI wieku. Albo państwo podmiotowe, zdolne realizować swoje interesy albo państwo peryferyjne, zdane na zmieniające się we współczesnym świecie centra<sup>10</sup>.

Nietrudno sprawdzić czy państwo polskie zdało ten egzamin. Wystarczy w tym celu sięgnąć do danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących handlu zagranicznego.

---

otwierającego drogę do państw zachodnich; zob. szerzej: B. Góralczyk, *Miejsce Polski w strategii gospodarczej i polityce zagranicznej Chin po przekazaniu władzy na XVIII zjeździe KPCH*, [http://www.gochina.gov.pl/ekspertyzy\\_gochina](http://www.gochina.gov.pl/ekspertyzy_gochina) [dostęp: 15.02.2018], s. 24–25.

<sup>7</sup> *Wspólne oświadczenie RP i CHRL w sprawie ustanowienia partnerskich stosunków strategicznych*, 20.12.2011, <http://pl.china-embassy.org/pol/zt/zfvisit/t895441.htm> [dostęp: 15.02.2018].

<sup>8</sup> Por. R. Członkowski i in., *Polska-Chiny, Ocena współpracy gospodarczej polskich przedsiębiorstw z Chinami*, Raport z Badań, PISM, Warszawa 2013.

<sup>9</sup> Zob. szeroko R. Pyffel, *Czy państwo zda egzamin? Strategiczne partnerstwo Polski z Chinami*, analiza IS#42, 26.01.2012, Instytut Sobieskiego, <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-42/> [dostęp: 22.02.2018].

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Tabela 1. Główni partnerzy Polski w handlu zagranicznym

Rok	2011	2015	2016
Import	1. Niemcy 22,3% 2. Federacja Rosyjska 12,1% 3. CHRL 8,7%	1. Niemcy 23,3% 2. Chiny 11,6% 3. Federacja Rosyjska 5,8%	1. Niemcy 23,3% 2. CHRL 12% 3. Federacja Rosyjska 5,8%
Eksport	1. Niemcy 26,1% 2. Wielka Brytania 6,4% 3. Republika Czeska 6,2% ... CHRL 1%	1. Niemcy 22,9% 2. Wielka Brytania 6,7% 3. Republika Czeska 6,6% ... CHRL 1%	1. Niemcy 27,4% 2. Wielka Brytania 6,7% 3. Republika Czeska 6,6% ... CHRL 0,9%

Źródło: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, z lat: 2012, 2016, 2017, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl> [dostęp: 22.02.2018].

Zgodnie z przedstawionymi statystykami, CHRL w podanych latach znajdowała się w pierwszej trójce państw, z których towary importowano do Polski. Podczas gdy w wypadku kierunków eksportu z Polski, CHRL zajmowała odległą pozycję ze stabilnym udziałem sięgającym ok. 1%. Nie widać zatem żadnych zmian, które miałyby nastąpić w efekcie przełomu, jakim ogłoszono podpisanie deklaracji o strategicznym partnerstwie w 2011 roku. Taką ocenę potwierdzają dane prezentowane przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu, która publikuje m.in. informacje dotyczące państw pochodzenia kapitału inwestowanego w Polsce w formie inwestycji bezpośrednich. Nie ma potrzeby przytaczania poszczególnych liczb. Wystarczy podać, że na koniec 2015 roku CHRL nie znajdowała się w gronie pierwszych 10 państw pochodzenia inwestycji<sup>11</sup>. Podobnie napływ inwestycji w 2015 roku nie plasował kapitału chińskiego w pierwszej dziesiątce<sup>12</sup>. Wręcz przeciwnie. Zgodnie z danymi Narodowego Banku Polskiego dotyczącymi zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce, wskaźnik ogólnego napływu kapitału z CHRL w latach 2012, 2013, 2015 i 2016 był ujemny. Dodatni jedynie w 2014 roku<sup>13</sup>. Można przyjąć, że strona chińska podjęła próbę inwestowania w Polsce, traktując ją jako serce regionu Europy Środkowo-Wschodniej i centrum Europy oraz duży rynek zbytu, ale natrafiwszy na faktyczną bierność po stronie polskiej, przyjęła pozycję wyczekującą. Sprzyjały temu złe doświadczenia przedsiębiorców chińskich z okresu EURO 2012 oraz akcentowanie eksportowego charakteru chińskiej gospodarki<sup>14</sup>. Taką diagnozę potwierdzają kolejne wydarzenia polityczne, które znowu określone zostały przełomem w relacjach polsko-chińskich i miały one miejsce po przejęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość i partie koalicyjne.

<sup>11</sup> Za: *Inwestycje zagraniczne, stan zobowiązań z tytułu BIZ na koniec 2015 roku*, [https://www.paih.gov.pl/polska\\_w\\_liczbach/inwestycje\\_zagraniczne](https://www.paih.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne) [dostęp: 1.03.2018].

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Zob. szczegółowo: *Cykliczne materiały analityczne NBP. Inwestycje bezpośrednie - zagraniczne*, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> [dostęp: 1.03.2018].

<sup>14</sup> Por. R. Tuszyński, *Stosunki polsko-chińskie*, „infos”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 15(175), 28 sierpnia 2014.



## Próba intensyfikacji relacji polsko-chińskich w latach 2015–2017

Zmiana władzy w Polsce była pilnie śledzona przez stronę chińską. Pokładano nadzieję, że możliwa będzie pełniejsza realizacja partnerstwa strategicznego. Zatem nieograniczająca się do wzajemnych wizyt polityków na różnych szczeblach czy corocznych konsultacji na poziomie wiceministerialnym. W jak najlepszym tonie wypowiadał się na ten temat ambasador CHRL w Polsce – Xu Jian. Wskazywał na pewne osiągnięcia, do których zaliczał utworzenie w Warszawie forum współpracy CHRL oraz państw Europy Środkowo-Wschodniej (inicjatywa 16+1), uruchomienie Izby Handlowej CHRL, partnerstwo w inicjatywie Pasa i Szlaku oraz bycie założycielami Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB). Do wymiernych osiągnięć od 2011 roku zaliczył wzrost liczby chińskich studentów w Polsce o 30%; zainwestowanie przez chińskie firmy 1,29 mld \$; działalność pięciu Instytutów Konfucjańskich; oraz wzrost ruchu turystycznego<sup>15</sup>. Wszystko to miało pozwolić na realizację projektu „partnerstwa strategicznego 2.0”, zatem ponownego wzmocnienia wzajemnych relacji. Łatwo zauważyć, że strona chińska kolejny raz wykazywała się inicjatywą, co było związane z chęcią realizacji idei Pasa i Szlaku. Bardzo jasno pisał na ten temat chiński ambasador:

Chiny leżą we wschodniej Azji na zachodnim brzegu Pacyfiku. Polska to kraj w centrum Europy, który spełnia rolę mostu łączącego wschód i zachód. W dawnych czasach Jedwabny Szlak tworzył wymianę handlową w Eurazji, a Bursztynowy biegł przez Europę. Chiny i Polska miały zaszczyt stać się wrotami dla dwóch ważnych tras handlowych. Dziś oba państwa szczycą się sukcesami rozwoju gospodarczego i chcą ze sobą współpracować. Dzięki wspólnemu działaniu możemy stać się pionierami włączeniu Jedwabnego Szlaku z Bursztynowym, rynku azjatyckiego z europejskim<sup>16</sup>.

Te słowa w klarowny sposób wyjaśniają chińską motywację dotyczącą intensyfikacji współpracy z Polską, wynikającą z realizacji ich interesu narodowego. Justyna Szczudlik zamyka chińskie interesy w jednym zdaniu: „Polska może być dla Chin centrum logistycznym, dystrybucyjnym, a także produkcyjnym”<sup>17</sup>. W zamian oferując dostęp do rynku importowego szacowanego na 10 bln \$ w latach 2017–2022 i 500 mld \$ przeznaczonych na inwestycje zagraniczne w tym okresie. Polska miałaby być państwem, które w zamian za realizację chińskiej wizji nowego Szlaku Jedwabnego, miałoby dostęp do korzyści związanych ze współpracą

<sup>15</sup> X. Jian, *Nowa era w relacjach polsko-chińskich: czego możemy się spodziewać*, 19.06.2016, <http://www.rp.pl/Swiat/306179937-Nowa-era-w-relacjach-polsko-chińskich-czego-mozemy-sie-spodziewac.html> [dostęp: 01.03.2018].

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> J. Szczudlik, *Polska w polityce zagranicznej Chin - nie tylko gospodarka*, Biuletyn PISM nr 39/1389, 16.06.2016, s. 1.

z CHRL<sup>18</sup>. Pekin oczekiwał jednak od Polski więcej, niżli tylko udziału w projekcie, a mianowicie:

- sprzyjania chińskim interesom w Unii Europejskiej, w szczególności przy wypracowywaniu porozumień UE-CHRL;
- współpracy w kwestiach związanych z problemami międzynarodowymi, w tym sprzyjającego im stanowiska, np. w sprawie sporu o wyspy na Morzu Południowochińskim;
- promocji kultury, wymiany młodzieży, poszanowania dla odmienności i wynikających z niej różnic.

Widać wyraźnie, że oczekiwania chińskie sięgają spraw politycznych. Niełatwych dla Polski, która w latach 2015–2017 zorientowała swoją politykę zagraniczną na USA i popadła w konflikt z Unią Europejską. Tym samym nie jest tak atrakcyjnym partnerem, jak sądzili Chińczycy, którzy rywalizują z USA i którzy nie mogą liczyć na wpływy Polski w Unii Europejskiej.

Jednak zanim zostanie podsumowany okres 2015–2017 należy przyjrzeć się rozwojowi relacji, jaki miał miejsce w tym czasie. Można śmiało stwierdzić, że także w tym obszarze miało dojść do modelowej „dobrej zmiany” serwowanej przez rząd zjednoczonej prawicy w różnych dziedzinach życia. W tym wypadku miała ona zaowocować rzeczywistym wzrostem współpracy gospodarczej, chińskimi inwestycjami itp., a nie jedynie deklaracjami i mniejszymi osiągnięciami, o których wspominał chiński ambasador. Jednakże autor nie zacznie analizy tego zagadnienia od najbardziej widowiskowego elementu, jakim były wizyty liderów obu państw. W pierwszej kolejności warto przyjrzeć się zawartości odpowiednich dokumentów dotyczących polskiej polityki zagranicznej w latach 2015–2017.

W dorocznej Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, przedstawionej przez Witolda Waszczykowskiego, odniesienie do CHRL pojawia się dopiero w części związanej z relacjami gospodarczymi ze światem i wsparciem rządu na rzecz współpracy z partnerami spoza Europy. Minister Spraw Zagranicznych wskazał na pozytywne skutki wizyty polskiego prezydenta w CHRL i rozwijanie „z sukcesem” współpracy polsko-chińskiej w wymiarze partnerskim oraz w ramach inicjatywy 16+1. Podkreślił także, że Polska może osiągnąć duże korzyści z udziału w projekcie Pasa i Szlaku oraz w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Nie podał jednak jakie działania będą podejmowane w tym celu, poza zapowiedzeniem swojej wizyty w CHRL<sup>19</sup>. W żadnym miejscu wystąpienia nie widać, by Polska nadawała większą rangę relacjom z CHRL. Nie pojawia się także określenie „strategicznego partnerstwa”, a jedynie mowa o „partnerskim formacie”. Można

---

<sup>18</sup> X. Jian, *op. cit.*

<sup>19</sup> Zob. szerzej: [http://www.mfa.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_witold\\_waszczykowski\\_o\\_prioritetach\\_polskiej\\_dyplomacji](http://www.mfa.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji) [dostęp: 15.03.2018].

to odczytać jako obawę przed reakcją ze strony amerykańskiej oraz w tym momencie jeszcze świeżej pamięci Ministra, który jako poseł opozycyjny miał daleko idące wątpliwości co do partnerstwa strategicznego z CHRL, o czym w dalszej części artykułu. W kolejnej Informacji dotyczącej 2017 roku miejsce CHRL jest już bowiem o wiele bardziej widoczne, czemu sprzyjały odbyte w międzyczasie wizyty. Mowa wręcz o zwrocie w polityce pozaeuropejskiej i większym otwarciu na współpracę z państwami Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu. Wymienione zostały Chiny, ale podkreślono jedynie wizyty, a nie wskazano innego, wymiernego dowodu na współpracę, poza deklaracją, że ma ona znaczenie gospodarcze, do czego nie przekonują przedstawione wcześniej liczby. Już w wystąpieniu ministra z 2017 roku pada stwierdzenie o partnerstwie strategicznym, które realizowane jest m.in. poprzez format 16+1 i ustanowiony w Polsce Sekretariat do spraw Morskich. Symbolicznie zaś znaczenie relacji z CHRL podkreśla przytoczenie przez Waszczykowskiego dwóch chińskich powiedzeń<sup>20</sup>. Widać zatem zdecydowaną zmianę w warstwie opisowej i deklaratywnej ze strony polskiej.

Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych nowego rządu Polskiego kierowanego przez Mateusza Morawieckiego, w 2018 roku nie poświęcił już tyle miejsca CHRL. Jednak zamiast deklaracji i ogólników podał kilka istotnych faktów. Po pierwsze stwierdził, że CHRL jest największym partnerem Polski w Azji, z którym obroty handlowe sięgnęły ok. 30 mld \$. Wskazał, że 90% transportu kolejowego z CHRL do UE przechodzi przez Polskę, odnotował znaczenie ruchu turystycznego i przeprowadzenia kolejnej edycji Forum Regionów Polska-Chiny w Chengdu. Ale jasno stwierdził, że wyzwaniem pozostaje zmniejszenie dużego deficytu handlowego oraz wzrost inwestycji<sup>21</sup>. Wszystko to przedstawione zostało w odległej części wystąpienia. Nie padło stwierdzenie o strategicznym partnerstwie. W związku z tym można stwierdzić, że rząd Polski w ostatnich trzech latach nie wypracował strategii politycznej wobec CHRL, nie nadał temu państwu właściwego miejsca we wzajemnych relacjach, poprzez umieszczenie go w przestrzeni strategicznej, kluczowej dla Polski. Wahał się co do określania ich strategicznym partnerstwem w dokumentach czy wystąpieniach programowych związanych z polityką zagraniczną państwa.

Te wnioski są zbieżne z zawartością Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2017–2021<sup>22</sup>. CHRL pojawia się tam trzykrotnie. W dziale Ekonomia, pod hasłem ekspansja, wskazany jest kierunek azjatycki i kontynuowanie

<sup>20</sup> Zob. szerzej: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_witold\\_waszczykowski\\_o\\_prioritetach\\_polskiej\\_dyplomacji\\_w\\_2017\\_roku](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku) [dostęp: 15.03.2018].

<sup>21</sup> Zob. szerzej: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_jacek\\_czaputowicz\\_o\\_prioritetach\\_polskiej\\_dyplomacji\\_w\\_2018\\_roku](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_jacek_czaputowicz_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji_w_2018_roku) [dostęp: 15.03.2018].

<sup>22</sup> *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <http://www.msz.gov.pl/resource/978285e3-5684-4fcb-8d7e-d0a8bfd0fdb:JCR> [dostęp: 20.03.2018].

programu Go China<sup>23</sup>. Ponadto współpraca w zakresie realizacji inicjatywy Pasa i Szlaku zamknięta została w jednym zdaniu. Z tymi założeniami koresponduje jedno zadanie dla polskiej dyplomacji, jakim jest „poszukiwanie możliwości współpracy z partnerami pozaeuropejskimi, zwłaszcza Chińską Republiką Ludową, przy realizacji projektów infrastrukturalnych w naszym regionie”<sup>24</sup>. To bardzo skromne potraktowanie „strategicznego partnera”, o globalnych aspiracjach i możliwościach. Pokazujące, że nie ma mowy o jakiejś poważniejszej strategii relacji z tym państwem. Bliżej jest do oczekiwania, że chińskie inwestycje w infrastrukturę (i nie tylko) pojawią się wymuszone położeniem Polski i nie trzeba do tego większych zabiegów poza „poszukiwaniem możliwości”. O tym, że podobne życzenia nie są wystarczające, można przekonać się na podstawie kolejnych twardych danych. Polska Agencja Inwestycji i Handlu publikuje raporty dotyczące inwestycji w Polsce, ze wskazaniem na państwo, z którego wywodzi się firma. W 2011 r. z CHRL (bądź filii firm chińskich) odnotowano 6 przedsiębiorstw. W 2015 roku 12, zatem nastąpił przyrost o 100%, co jest zgodne z przytaczanymi wcześniej danymi NBP za 2014 rok i świadczy o próbie podjętej przez Chińczyków na rzecz intensyfikacji relacji gospodarczych. W 2017 roku było to 16 firm<sup>25</sup>, a więc jedynie o 4 więcej, mimo kolejnej deklarowanej nowej ery we wzajemnych relacjach. Jednak to wszystko zdecydowanie zbyt mało, by można było mówić o „strategicznym partnerstwie” i przezwyciężeniu bierności polskich władz ograniczających się do polityki symbolicznej. W dokumencie można odnotować jedną pozytywną kwestię. Otóż zauważono Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych i wymieniono go jako instrument służący wsparciu projektów inwestycyjnych korzystnych dla Polski. To jednak zdecydowanie za mało, by zgodnie z wizją ambasadora CHRL można było mówić o „partnerstwie strategicznym 2.0”.

A przecież miało być zupełnie inaczej. Nie ma potrzeby szczegółowego przedstawiania wszystkich kontaktów politycznych realizowanych przez obie strony w tym celu w latach 2015–2017. Zostały one szczegółowo opisane w prasie. Warto jedynie odnotować te najważniejsze i wyciągnąć z nich wnioski interesujące z perspektywy podjętego tematu i hipotezy autora.

---

<sup>23</sup> Zob. szerzej: <http://www.gochina.gov.pl/>, portal informacyjny zawierający wiadomości i zachęcający do współpracy gospodarczej z chińskimi przedsiębiorstwami.

<sup>24</sup> *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, op. cit., s. 18–20.

<sup>25</sup> Wszystkie dane za: *List of Major Foreign Investors in Poland*, Polish Information and Foreign Investment Agency, Warszawa 2011, 2015 i 2017, [https://www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy\\_zagraniczni\\_w\\_polsce](https://www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce) [dostęp: 20.03.2018].

Tabela 2. Najważniejsze wizyty wzajemne polskich i chińskich polityków w latach 2015–2017

Wizyta	Poruszana problematyka	Wnioski
Prezydenta RP Andrzeja Dudy w Pekinie 22–27.11.2016	1) Współpraca, jako szansa rozwoju dla Polski oraz regionu Europy Środkowo-Wschodniej. 2) Inicjatywa Pasa i Szlaku 3) Otwarcie rynku chińskiego. 4) Partnerstwo strategiczne.	Była to jedna z pierwszych wizyt zagranicznych Andrzeja Dudy i pierwsza w państwie azjatyckim, co sprawiało wrażenie, że CHRL będzie jednym z podstawowych kierunków polskiej polityki zagranicznej. Podpisano kilka memorandów podkreślających konstruktywny charakter spotkania, co miało być sygnałem do gotowości do rzeczywistego rozwoju współpracy.
Ministra Spraw Zagranicznych RP Witold Waszczykowski w Pekinie 24–27.04.2016	1) Współpraca gospodarcza, w szczególności w obszarze infrastruktury, znaczenie Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. 2) Inicjatywa Pasa i Szlaku. 3) Współpraca z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. 4) Rozwój turystyki, zachęty do studiowania w Polsce.	Poinformowanie o wizycie Przewodniczącego CHRL oraz zaproszeniu premier Beaty Szydło świadczyło o kontynuacji podnoszenia relacji polsko-chińskich na wyższy poziom i chęci wypełnienia ich treścią. Akcentowanie Inicjatywy Pasa i Szlaku jasno wskazywało na podstawowy interes CHRL.
Przewodniczącego CHRL Xi Jinpinga w Warszawie 20–22.06.2016	1) Współpraca gospodarcza i inwestycyjna. 2) Inicjatywa Pasa i Szlaku. 3) Polska jako brama CHRL do Europy. 4) Współpraca kulturalna i naukowa.	Podpisanie oświadczenia o ustanowieniu „wszechstronnego partnerstwa strategicznego” między oboma państwami miało dowodzić, że doszło do kolejnego przełomu we wzajemnych relacjach. Tym bardziej, że CHRL nie zawiera formalnych sojuszy i takie relacje oznaczają najbliższe z możliwych. Potwierdzeniem tego miało być podpisanie szeregu porozumień ws. inwestycji infrastrukturalnych, współpracy naukowej i kulturalnej (łącznie 40 umów). Strona chińska zdecydowanie pokazywała, że jest bardzo zainteresowana rozwojem współpracy z Polską.
Premier RP Beata Szydło w Pekinie 12–15.05.2017	1) Współpraca gospodarcza, w szczególności zwiększenie obrotów handlowych. 2) Współpraca polityczna w ramach wszechstronnego partnerstwa. 3) Inicjatywa Pasa i Szlaku, w tym udział w I Edycji Forum Pasa i Szlaku, jako główny punkt wizyty.	Warto podkreślić, że Premier RP spotkała się także z Przewodniczącym CHRL Xi Jinpingiem, co miało pokazać, jak poważnie traktowana jest Polska przez przywódców CHRL. Podpisanie jednej umowy oraz Memorandum of Understanding miało utrwalać konstruktywny charakter spotkań.

Wizyta	Poruszana problematyka	Wnioski
Przewodniczącego parlamentu CHRL (Komitetu Stałego Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych) Zhang Dejiang w Warszawie 13–16.07.2017	1) Współpraca gospodarcza, udział w Chińsko-Polskim Forum Inwestycji i Infrastruktury Logistycznej 2. Inicjatywa Pasa i Szlaku. 3) Realizacja wszechstronnego partnerstwa strategicznego w wymiarze praktycznym (!). 4) Współpraca w ramach regionu Europy Środkowo-Wschodniej.	Przewodniczący został przyjęty przez Prezydenta RP, co miało podkreślić charakter relacji obu państw. Wypełnianie ich treścią zaś podpisanie memorandum dotyczącego współpracy parlamentów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komunikatów dotyczących wizyty Prezydenta RP Andrzeja Dudy w CHRL, 22–26.11.2015, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/page,24.html> [dostęp: 25.03.2018]; B. Góralczyk, *Po wizycie Xi Jinpinga w Warszawie. Polska w środku wielkiej chińskiej gry*, 22.06.2016, <https://wiadomosci.wp.pl/po-wizycie-xi-jinpinga-w-warszawie-polska-w-srodku-wielkiej-chinskiej-gry-6027395753010305a> [dostęp: 25.03.2018]; Minister Witold Waszczykowski z wizytą w Pekinie, 25.04.2016, [http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_witold\\_waszczykowski\\_z\\_wizyta\\_w\\_pekiniu](http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_z_wizyta_w_pekiniu) [dostęp: 25.03.2018]; Wizyta ministra Witolda Waszczykowskiego w Pekinie, 26.04.2016, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/wizyta\\_ministra\\_witolda\\_waszczykowskiego\\_w\\_pekiniu?channel=www](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/wizyta_ministra_witolda_waszczykowskiego_w_pekiniu?channel=www) [dostęp: 25.03.2018]; Premier Beata Szydło w Pekinie: Polska wiąże duże oczekiwania z projektem Pasa i Szlaku, 12.05.2017, <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-w-pekiniu-polska-wiaze-duze-oczekiwania-z-projektem-pasa.html> [dostęp: 25.03.2018].

Wskazane wizyty, jak widać o dużej intensywności, nie przełożyły się jednak na zmianę bilansu handlowego między Polską a CHRL. Nie pomogło w tym otwarcie chińskiego rynku na polskie jabłka, ani rozwój połączenia kolejowego pomiędzy oboma państwami (Łódź-Chengdu). Polski rząd, akcentując kwestie współpracy gospodarczej oraz deklarując ułatwienia dla niej, nie podejmował rzeczywistych działań, by zachęcać i ułatwiać polskim przedsiębiorcom wejście na chiński rynek. Dla przykładu, podczas wizyty Beaty Szydło w Pekinie w składzie polskiej delegacji obecny był jedynie prezes KGHM, firmy, której produkcja odpowiada za 1/3 polskiego eksportu do CHRL<sup>26</sup>. Z kolei Chińczycy, deklarując chęć współpracy, nie będą prowadzili za Polaków działań, które będą prowadziły w kierunku równowagi handlowej i likwidacji nadwyżki, jaką posiadają. Są natomiast otwarci na zakup polskiego zadłużenia, o czym świadczy wykup specjalnych obligacji przygotowanych na tamten rynek (Panda) po raz pierwszy w 2016 roku. Kwestia przyciągnięcia chińskich inwestycji pozostaje natomiast sprawą polityczną. Jak wcześniej wspomniano, władze CHRL nie oczekują od Polski

<sup>26</sup> Strona polska podkreślała obecność polityków, a nie biznesmenów, dla przykładu: *Szefernakier: w interesie Polski leżą dobre relacje gospodarcze z Chinami*, 11.05.2017, <http://www.gospodarkamorska.pl/Administracja,Prawo/szefernakier:-w-interesie-polski-leza-dobre-relacje-gospodarcze-z-chinami.html> [dostęp: 25.03.2018].



jedynie współpracy gospodarczej, ale i politycznej. Wraz z utratą znaczenia Polski na forum Unii Europejskiej<sup>27</sup>, pogarszaniem się relacji z innymi partnerami zagranicznymi oraz stawianiem na USA, jako najważniejszego partnera, który jest jednocześnie rywalem CHRL, jej atrakcyjność dla chińskich inwestycji maleje. Nie sprzyja im obecność wojsk amerykańskich w Polsce, rozbudowa infrastruktury z tym związanej itp. Natomiast na przeszkodzie rozwojowi relacji nie stoi już kwestia krytyki nieprzestrzegania praw człowieka w CHRL, która nie istnieje na poziomie rządowym od początku drugiej dekady XXI wieku<sup>28</sup>. Zatem sytuacja jest zupełnie inna niż jeszcze w 2008 roku, kiedy to ówczesny premier Donald Tusk nie pojechał do Pekinu na otwarcie Igrzysk Olimpijskich w proteście przeciwko łamaniu praw człowieka<sup>29</sup>. Od czasu wizyty prezydenta Komorowskiego w Pekinie polskie władze przyjęły linię niekrytykowania CHRL, a zatem uznały chiński postulat poszanowania zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne, co stało się fundamentem partnerstwa strategicznego. Łatwo wywnioskować, że tę linię kontynuują politycy zjednoczonej prawicy od 2015 roku. Jest to warte podkreślenia także dlatego, że prezentując zdecydowane postawy antykomunistyczne chcą budować wszechstronne strategiczne partnerstwo z państwem komunistycznym. Witold Waszczykowski, jako Minister Spraw Zagranicznych, miał do tej kwestii inny stosunek, niż jako poseł opozycyjny. Jasno pokazuje to stwierdzenie z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych z 8 listopada 2012 roku, w którym nawiązał i do komunizmu i do praw człowieka:

[...] Z drugiej strony mamy państwo, które ciągle tkwi w komunizmie, które co prawda przekształca się, ale w dalszym ciągu są poważne zastrzeżenia co do przestrzegania praw człowieka. Czy nie powoduje to pewnego dysonansu we współpracy? Czy przyjęcie nazwy „partnerstwo strategiczne” było warunkiem koniecznym do podjęcia bliższej współpracy? Czy formuła partnerstwa strategicznego nie zamyka nam drogi, aby przypominać Chinom o respektowaniu praw człowieka?<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Por. informacje o znaczeniu pozycji Polski w Unii Europejskiej dla relacji z CHRL: J. Szczudlik-Tatar, *Stosunki Polska-Chiny. Stan i perspektywy...*, op. cit., s. 16.

<sup>28</sup> Por. T. Okraska, *Polska wobec wzrastającej potęgi Chin. Próba oceny szans i zagrożeń*, [https://www.researchgate.net/publication/313474732\\_Polska\\_wobec\\_wzrastajacej\\_potegi\\_Chin\\_Proba\\_oceny\\_szans\\_i\\_zagrozen?enrichId=rgreq-5439cf5806b082e6c197316c63661f23-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMzMzQ3NDczMjBUzo0NTk1OTkwNjIwMTYwMDFAMTQ4NjU4ODM2MzQwMQ%3D%3D&el=1\\_x\\_2&\\_esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/313474732_Polska_wobec_wzrastajacej_potegi_Chin_Proba_oceny_szans_i_zagrozen?enrichId=rgreq-5439cf5806b082e6c197316c63661f23-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdIOzMzMzQ3NDczMjBUzo0NTk1OTkwNjIwMTYwMDFAMTQ4NjU4ODM2MzQwMQ%3D%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf) [dostęp: 30.03.2018], s. 4.

<sup>29</sup> Warto podkreślić, że Ewa Kopacz, jako Marszałek Sejmu RP w 2013 roku, odwiedziła CHRL 4 czerwca, co łamało niepisaną zasadę przyjętą w państwach zachodnich, że tego dnia Pekinu się nie odwiedza. Widać więc, że nastąpiła wręcz skrajna zmiana stosunku przedstawicieli Platformy Obywatelskiej do CHRL lub wykazali się oni niewiedzą, co także jest bardzo prawdopodobne.

<sup>30</sup> W. Waszczykowski, *Zapis przebiegu posiedzenia komisji*, 8.11.2012, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=F20968D31EB9BD60C1257ABD004191F3> [dostęp: 30.03.2018].



To pokazuje z jednej strony polityczny relatywizm, z drugiej zaś pragmatyzm polskiej polityki, którą stara się uprawiać wobec CHRL wiele rządów, także państw zachodnich. Z tym zastrzeżeniem, że w wypadku Polski brak mu skuteczności i przeniesienia na poziom organizacyjny oraz dopełnienia go poprzez podjęcie decyzji politycznych, których efektem byłby napływ chińskiego kapitału do Polski. Tym bardziej, że z perspektywy ideologicznej, napływ obcego kapitału do Polski jest często krytykowany przez polityków zjednoczonej prawicy, którzy widzą w nim zagrożenie dla rodzimych przedsiębiorstw. Podobnie zresztą akcentują proeksportowy charakter polskiej gospodarki i dążą do posiadania nadwyżek handlowych. Założenie jest właściwe, jednak tożsame do tego, jakie mają władze CHRL. Można pokusić się o potoczne sformułowanie dobrze opisujące zaistniałą sytuację – polskie władze stanęły w rozkroku i nie potrafią podjąć decyzji, które ten stan rzeczy by zakończyły. Dobrze świadczą o tym przeanalizowane dokumenty dotyczące polskiej polityki zagranicznej i w efekcie dane dotyczące współpracy gospodarczej.

Potwierdzać tę diagnozę może coraz lepiej widoczny krytyczny stosunek premiera Morawieckiego do współpracy z CHRL. W wywiadzie dla „Dziennika Gazeta Prawna” wskazał, że władze CHRL jedynie deklarują otwartość na współpracę gospodarczą, podczas gdy rzeczywistość jej nie ma. Ma to odzwierciedlenie w bilansie handlowym, który Morawiecki przedstawia jako stosunek 1:12. W tym kontekście wskazuje na USA, jako rzeczywistego strategicznego partnera Polski<sup>31</sup>. To jasny sygnał, ale i potwierdzenie miejsca CHRL w polskiej polityce zagranicznej i związanej z tym wymiany handlowej, co w wypadku CHRL jest szczególnie uzależnione od decyzji politycznych. W związku z tym sygnalizowane przez polski rząd starania o pozyskanie chińskiego kapitału na rzecz inwestycji w Centralny Port Komunikacyjny i budowę elektrowni atomowej mają charakter werbalny, a nie konkretnych działań, na co zwraca uwagę prezes Izby Przemysłowo-Handlowej Polska-Azja Janusz Piechociński. Podchodząc do jego diagnozy z pewnym dystansem, ze względu na polityczną przeszłość, nie sposób nie zauważyć przytaczanych argumentów. Wśród nich wskazania, że liderem dla CHRL w regionie staje się Rumunia, z którą współpracują coraz bardziej intensywnie w ramach formuły regionalnej 16+1. Władze Polski są według niego zbyt mało aktywne<sup>32</sup>. Ograniczają się do deklaracji i oczekiwań, a nie inicjowania wspólnych projektów i dostosowywania ich do oczekiwań chińskich biznesmenów. Tu jako przykład warto podać wypowiedź radcy ekonomiczno-handlowego Ambasady CHRL w Polsce Liu Lijuana, który podczas debaty „Relacje Gospodarcze Chiny-Polska” stwierdził

---

<sup>31</sup> Zob. szerzej: *Morawiecki: Polexit jest tak samo możliwy jak Germanexit. Polska jest i pozostanie częścią UE*, 28.01.2018, <http://forsal.pl/gospodarka/polityka/artykuly/1100697,morawiecki-polexit-jest-tak-samo-mozliwy-jak-germanexit.html> [dostęp: 30.03.2018].

<sup>32</sup> Za: *Piechociński o relacjach z Chinami: Polska musi grać aktywniej*, 2.11.2017, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/relacje-polsko-chinskie-w-ocenie-janusza-piechocinskiego,786810.html> [dostęp: 30.03.2018].

m.in., że barierą jest język, ponieważ oferty przetargowe przygotowywane są tylko w języku polskim. Wersja angielska ułatwiłaby pracę chińskich firm, bez niej wiele nie jest zainteresowanych pokonywaniem tej dodatkowej bariery<sup>33</sup>. Można więc stwierdzić, że kontakty na wysokich szczeblach i podpisywane umowy rozbijają się o sprawy praktyczne, techniczne. Jak i wskazane wcześniej, kluczowe dla obu państw, kwestie polityczne w wymiarze międzynarodowym o charakterze strategicznym. Polskim politykom o wiele trudniej balansować między USA, CHRL i UE niż premierowi Węgier pomiędzy UE, Federacją Rosyjską i Polską.

## Podsumowanie

Z przedstawionej analizy można wyciągnąć szereg wniosków końcowych pozwalających zweryfikować pozytywnie postawioną hipotezę. Warto podkreślić następujące:

1. Konieczne jest przyjęcie długoterminowej strategii polityki zagranicznej wobec CHRL, która byłaby realizowana przez kolejne rządy w imię racji stanu, ze względu na to, że budowane stosunki dotyczą państwa, które według wielu analiz ma być mocarstwem globalnym drugiej dekady XXI wieku.
2. Istnieją wspólne interesy polsko-chińskie, wynikające z położenia geopolitycznego Polski, wielkości jej rynku, potrzeb inwestycyjnych i kluczowej roli w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Polska musi określić miejsce CHRL w prowadzonej przez siebie polityce, uwzględniając relacje z USA i UE oraz wynikające z nich konsekwencje.
3. Możliwe jest odseparowanie polityki i gospodarki od czynnika ideologicznego, który w znacznej mierze mógłby utrudnić budowanie relacji wzajemnych. Nie byłoby to niczym nadzwyczajnym w relacjach z CHRL, ponieważ czyni tak wiele państw, np. Nowa Zelandia. Co więcej, istnieją aspekty programowe, które można wykorzystać pozytywnie, np. planowanie gospodarcze, jakim posługuje się CHRL z ogłoszonym w Polsce Planem Morawieckiego.
4. Należy rozwijać działania na rzecz poznania chińskiej kultury, intensyfikacji kontaktów społecznych, naukowych itp., co pomoże w rozwoju relacji gospodarczych. Zbyt mała wiedza o partnerze jest problemem mieszkańców obu państw.
5. Najistotniejszym wyzwaniem pozostaje zrównoważenie bilansu handlowego z CHRL. Warto podkreślić, że problem ten nie dotyczy jedynie Polski. Co oznacza możliwość działań wielostronnych w tym zakresie. Ale koniecz-

---

<sup>33</sup> EEC 2017: *Relacje gospodarcze Chiny-Polska (pełna relacja)*, 14.05.2017, <http://www.portalspozywczy.pl/technologie/wiadomosci/eec-2017-relacje-gospodarcze-chiny-polska-pelna-relacja,144357.html> [dostęp: 30.03.2018].

ne jest także zdynamizowanie kontaktów gospodarczych w relacjach dwustronnych poprzez ułatwienia w dostępie do rynku polskiego i chińskiego oraz wyciąganie wniosków z niepowodzeń inwestycyjnych z okresu EURO 2012. Należy przy tym uwzględnić zagrożenia, jakie są związane z dużym napływem chińskiego kapitału poprzez inwestycje kapitałowe i wykupywanie udziałów w przedsiębiorstwach itp.

Wszystko to skłania do wniosku, że rządzący Polską muszą wiedzieć czego oczekują od CHRL, podejmować działania wykraczające daleko poza kurtuazyjne wizyty na rzecz ich osiągnięcia oraz być gotowymi na pewne koncesje polityczne, by móc czerpać z korzyści ze strategicznego partnerstwa z Chinami.

### **The position of the People's Republic of China with the foreign policy of Poland in the XXI Century**

The aim of this article is to analysis the position of the People's Republic of China with the Polish foreign policy in the second decade of the XXI Century. In recent years the relations between both countries has increase by officials having high level talks. The most important objective of this was the realization the strategic partnership, which was signed in 2011. The author will indicate that this objective has not been realized yet. There is a lot of reasons for this situation. On one hand the hesitation and lack of strategy from the Polish side. On the other hand Chinese political and economical expectations. Finally, the relations between Poland and European Union and the role of this in China's policy.

**Key words:** Poland, People's Republic of China, foreign policy, XXI Century

### **Miejsce Chińskiej Republiki Ludowej w polityce zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI wieku**

Celem autora jest analiza miejsca Chińskiej Republiki Ludowej w polityce zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI wieku. Warto ją przeprowadzić ze względu na znaczącą intensyfikację kontaktów politycznych na najwyższym szczeblu w latach 2015–2017. Miały one służyć wypełnieniu treścią strategicznego partnerstwa ogłoszonego przez liderów obu państw w 2011 roku. Autor wykaże, że do wiosny 2018 roku nie udało się osiągnąć tego celu. Z wielu powodów, pośród których ważną rolę odgrywa niezdecydowanie strony polskiej i związana z tym rozbieżność deklaracji oraz działań. W wypadku Chińskiej Republiki Ludowej będzie to prosta kalkulacja polityczna czyniona na bazie analizy międzynarodowej pozycji Polski i wynikających z tego konsekwencji dla chińskich inicjatyw w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Polska, Chińska Republika Ludowa (CHRL), polityka zagraniczna, XXI wiek

**Beata Molo**

dr hab., prof. nadzw., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **GŁÓWNE KONTROWERSJE WOKÓŁ BUDOWY GAZOCIĄGU NORD STREAM 2**

### **Wprowadzenie**

Budowa gazociągu Nord Stream 2 wywołuje szereg kontrowersji wewnątrz Unii Europejskiej. Sprzeciwia się jej część państw członkowskich, a krytyczne stanowisko prezentuje nawet Komisja Europejska (KE), podkreślając problematyczność realizacji jednego z celów unii energetycznej, czyli dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, jak również niejasną sytuację prawną projektu. Porozumienie z 4 września 2015 r. o budowie gazociągu Nord Stream 2 podpisały z Gazpromem niemieckie spółki: BASF i E.ON (obecnie Uniper), austriacki OMV, holendersko-brytyjski Shell i francuski Engie<sup>1</sup>. Projekt przewiduje budowę gazociągu biegnącego równolegle do już istniejącego połączenia Nord Stream 1, a sam Nord Stream 2 ma zostać oddany do użytku przed końcem 2019 r. Zacieśniająca się od końca XX wieku niemiecko-rosyjska współpraca energetyczna oraz uczynienie z Niemiec – w konsekwencji realizacji projektu Nord Stream 2 – głównego centrum dystrybucyjnego gazu ziemnego importowanego z Rosji stanowią jedną z najważniejszych przesłanek zaangażowania się w to przedsięwzięcie niemieckich koncernów, a także wyraźnego poparcia, jakie udziela projektowi rząd federalny.

---

<sup>1</sup> *Gazprom, BASF, E.ON, ENGIE, OMV and Shell sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 project*, Pressemitteilung vom 4.09.2015, <http://www.gazprom.com/press/news/2015/sep-tember/article245837> [dostęp: 25.02.2018].

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów dyskusji i sporów związanych z projektem gazociągu Nord Stream 2. Analiza obejmuje problem wykorzystania gazu ziemnego w Niemczech i jego znaczenie w procesie transformacji energetycznej, jak również wybrane – odmienne stanowiska wobec Nord Stream 2 prezentowane przez elity rządzące, a także niektóre pozarządowe organizacje ekologiczne w Niemczech. W opracowaniu zawarto syntetyczne omówienie stanowiska części państw członkowskich UE przeciwnych realizacji projektu oraz problemy prawne dotyczące jego statusu. Wykorzystano następujące metody badawcze: czynnikową, instytucjonalno-prawną, analizy zawartości oraz elementy metody decyzyjnej. Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule oparta została na zróżnicowanych źródłach, literaturze przedmiotu i badaniach własnych autorki.

### Rola i znaczenie gazu ziemnego w Niemczech

Rozwój odnawialnych źródeł energii i zwiększenie efektywności energetycznej, będące, obok wygaszenia elektrowni jądrowych do 2022 r., filarami transformacji energetycznej (*Energiewende*) w Niemczech, powinny przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poprzez zredukowanie zależności od importu paliw kopalnych oraz do osiągnięcia celów polityki klimatycznej, tj. ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w procesach wytwarzania i gospodarowania energią. Niemniej jednak w procesie transformacji energetycznej gaz ziemny, jako niskiemisyjne źródło energii, stanowi pomost do osiągnięcia celu – zrównoważonego zaopatrzenia energetycznego.

Gaz ziemny jest w Niemczech drugim po ropie naftowej najważniejszym nośnikiem energii pierwotnej, a jego udział w mieszanke energetycznej wzrastał stopniowo. W 1990 r. udział gazu w zużyciu energii pierwotnej wyniósł około 15,4%, zaś w 2016 r. zwiększył się do 22,6% (zob. tabela 1)<sup>2</sup>.

Tabela 1. Zużycie energii pierwotnej w podziale na nośniki w % – wybrane lata

Nośniki energii	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Oleje mineralne	35	39,9	38,2	35,5	32,9	33,9	34
Węgiel kamienny	15,5	14,4	14	12,4	14,2	13	12,3
Węgiel brunatny	21,5	12,2	10,8	11	10,6	11,8	11,3
Gaz ziemny	15,4	19,6	20,7	22,3	22,3	20,9	22,6
Energia jądrowa	11,2	11,8	12,9	12,2	10,8	7,6	6,9
Odnawialne źródła energii	1,3	1,9	2,9	5,6	10	12,4	12,6
Pozostałe	0,1	0,1	0,5	1,5	1,8	1,7	1,8

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>2</sup> *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

W procesie transformacji energetycznej obok zwiększania produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie bez znaczenia jest wykorzystywanie gazu ziemnego. Zaletą elektrowni gazowych jest zdolność równoważenia wahań wytwarzania energii słonecznej i wiatrowej oraz stabilizowania sieci. Produkcja energii elektrycznej z gazu ziemnego w ostatnich latach podlegała wahaniom – od 538 PJ w 2011 r., poprzez spadek do 389 PJ w 2014 r., aż do kolejnego wzrostu do 502 PJ w 2016 r. (zob. tabela 2)<sup>3</sup>. Jak wynika z poniższej tabeli, nieprzewidzianym efektem towarzyszącym początkom transformacji energetycznej było wypieranie z rynku energii elektrycznej gazu ziemnego. Zwłaszcza mniejsza opłacalność elektrowni gazowych skutkowałą obniżeniem zużycia gazu w produkcji energii elektrycznej. Do przyczyn tego spadku należało ponadto wykorzystywanie elektrowni opalanych węglem, a także rosnąca efektywność energetyczna i rozwój odnawialnych źródeł energii.

Tabela 2. Udział gazu ziemnego w produkcji energii elektrycznej – wybrane lata

Lata	Udział w PJ	Udział w %
1990	322	6,1
2000	391	7,3
2005	497	9
2010	576	10,4
2011	538	10,4
2012	492	9,7
2013	429	8,4
2014	389	7,8
2015	392	7,9
2016	502	10,3

Źródło: *Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2016*, AGEB, Stand: September 2017, <https://ag-energiebilanzen.de/10-0-Auswertungstabellen.html> [dostęp: 20.03.2018].

W ocenie ekspertów niskoemisyjne nowoczesne elektrownie gazowe są ważną „technologią przejściową”, która, co istotne, powinna w średniej perspektywie czasowej przyczynić się do stabilizacji rynku energii elektrycznej. Również podwyższony udział nowoczesnych instalacji KWK prawdopodobnie zredukuje użycie paliw kopalnych, a w perspektywie długookresowej w produkcji energii elektrycznej powinno zostać ograniczone zastosowanie szkodliwego dla klimatu węgla. Udział węgla kamiennego i brunatnego w mieszanke energii elektrycznej został obniżony pomiędzy 1990 a 2016 r. odpowiednio – o prawie 9% i 8%. Nadal

<sup>3</sup> *Auswertungstabellen zur Energiebilanz für die Bundesrepublik Deutschland 1990 bis 2016*, AGEB, Stand: September 2017, s. 12, <https://ag-energiebilanzen.de/10-0-Auswertungstabellen.html> [dostęp: 20.03.2018].

jednak energia elektryczna pochodząca z węgla pokrywa 2/5 niemieckiej produkcji energii elektrycznej brutto<sup>4</sup>.

Najważniejszym odbiorcą gazu ziemnego w Niemczech jest sektor gospodarstw domowych (40%), gdzie gaz wykorzystywany jest głównie do celów grzewczych, co oznacza, że poziom zapotrzebowania na surowiec zależy w znacznym stopniu od warunków pogodowych. Drugą największą grupę konsumentów gazu ziemnego stanowi przemysł (36%). W sektorze przemysłu gaz ziemny stanowi kluczowe źródło energii elektrycznej i ciepłej oraz surowiec wyjściowy w procesach chemicznych. Największymi przemysłowymi konsumentami gazu ziemnego pozostają branże: chemiczna, spożywcza i papiernicza. Dalsze zużycie surowca przypada na sektor rzemiosła, handlu i usług (19%), natomiast za marginalne można przyjąć wykorzystanie gazu w transporcie – w 2016 r. było to zaledwie 7 PJ<sup>5</sup> (zob. tabela 3).

Tabela 3. Zużycie gazu naturalnego w sektorach w PJ (wybrane lata)

Lata	Przemysł	Transport	Gospodarstwa domowe	Rzemiosło, handel, usługi
1990	739	0	566	262
1995	747	0	880	398
2000	812	0	948	445
2005	821	3	985	369
2010	870	9	1017	425
2011	866	9	845	390
2012	862	9	917	364
2013	868	7	966	411
2014	846	7	781	389
2015	850	7	861	409
2016	871	7	956	449

Źródło: *Zahlen und Fakten. Energiedaten, Nationale und Internationale Entwicklung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, letzte Aktualisierung 23.01.2018, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energiedaten-gesamtausgabe.html> [dostęp: 20.02.2018].

Rezerwy gazu ziemnego wyniosły na dzień 1 stycznia 2017 r. 70,1 mld m<sup>3</sup>. Największe pokłady surowca znajdują się w Dolnej Saksonii (96% udziału w wydobyciu). W 2016 r. wyprodukowano w Niemczech 7,9 mld m<sup>3</sup> gazu<sup>6</sup>, ponadto wydobyto dodatkowo około 65 mln m<sup>3</sup> surowca równoległe z eksploatacją ropy naftowej, głównie w Dolnej Saksonii (58,9%) i Szlezwiku-Holsztynie (28,2%). Najważniejszymi niemieckimi spółkami wydobywczymi w 2016 r., na które przy-

<sup>4</sup> *Klimaschutz in Zahlen Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik*, April 2017, s. 30, [https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz\\_in\\_zahlen\\_2017\\_bf.pdf](https://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2017_bf.pdf). [dostęp: 19.03.2018].

<sup>5</sup> *Zahlen und Fakten...*, op. cit.

<sup>6</sup> *Die E&P-Industrie in Zahlen Statistischer Bericht 2016*, Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e.V., <https://www.bveg.de/Erdgas/Zahlen-und-Fakten> [dostęp: 8.01.2018].



padło 98% rodzimego wydobycia, były: BEB Erdgas und Erdoel GmbH & Co. KG (3,206 mld m<sup>3</sup>), Mobil Erdgas-Erdöl GmbH (1,897 mld m<sup>3</sup>), DEA Deutsche Erdoel AG (1,395 mld m<sup>3</sup>), ENGIE E&P Deutschland GmbH (0,6 mld m<sup>3</sup>) oraz Wintershall Holding AG (0,555 mld m<sup>3</sup>)<sup>7</sup>.

Wydobycie gazu ziemnego w Niemczech rozpoczęło się w latach 60. XX wieku, przy czym o ile jeszcze w 2003 r. produkcja surowca osiągnęła wielkość około 22 mld m<sup>3</sup>, to po 2004 r. wydobycie systematycznie spadało, by w 2016 r. stanowić już tylko 39% wolumenu tej produkcji (najwyższy poziom osiągnięto w 1999 r. – 21,244 mld m<sup>3</sup>)<sup>8</sup>. Według ekspertów eksploatacja gazu łupkowego mogłaby przyczynić się do utrwalenia bezpieczeństwa zaopatrzenia i wyrównać spadek wydobycia surowca ze złóż konwencjonalnych. Federalny Instytut Geologii i Surowców Naturalnych oszacował wielkość niemieckich złóż gazu łupkowego na 3,1–15,9 bln m<sup>3</sup>, z których większość ma się znajdować w Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii<sup>9</sup>. Natomiast wielkość zasobów (wydobywalnych) gazu niekonwencjonalnego, znajdujących się na głębokości 1000–5000 m, szacowana jest na 0,32–2,03 bln m<sup>3</sup>. W czerwcu 2016 r. Bundestag przyjął pakiet ustaw (*Fracking-Gesetzespaket*), które zakazują użycia szczelinowania hydraulicznego do eksploataowania złóż gazu i ropy w łupkach, glinie i skałach osadowych (margiel). Możliwe są jedynie próbne zabiegi szczelinowania przy udziale komisji ekspertów (maksymalnie cztery), służące zbadaniu oddziaływania tej metody na środowisko naturalne. Próbne zabiegi szczelinowania wymagają każdorazowo zgody rządu krajowego<sup>10</sup>. Wskutek wyczerpywania się rodzimych zasobów wydobycie gazu ziemnego w Niemczech systematycznie spada – tym samym zapotrzebowanie na gaz ziemny musi być w ponad 90% pokrywane dostawami z zagranicy. Import gazu ziemnego cechuje koncentracja na regionalnych źródłach zaopatrzenia (2016 r. – import: 86 mld m<sup>3</sup>). Do wiodących dostawców zalicza się Rosję (40%), Holandię (22%) i Norwegię (30%). Dla zaopatrzenia Niemiec w gaz ziemny istotne znaczenie ma zdywersyfikowana infrastruktura przesyłu surowca oraz wysoki poziom infrastruktury zaopatrzenia, obejmujący m.in. 51 magazynów surowca (poziom wykorzystania ich pojemności wynosi 24,6 mld m<sup>3</sup>). Gaz ziemny przesyłany

<sup>7</sup> Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, *Erdöl- und Erdgasreserven in der Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 2017*, Hannover 2017, s. 9.

<sup>8</sup> *Die E&P-Industrie...*, op. cit.

<sup>9</sup> Bundesanstalt für Geowissenschaften und Geologie, *Schieferöl und Schiefergas in Deutschland. Potenziale und Umweltaspekte*, Hannover 2016, s. 79.

<sup>10</sup> *Gesetz zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersuchung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie*, vom 4. August 2016, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&start=//\\*\[@attr\\_id=%27bgbl116s1972.pdf%27\]#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl116s1972.pdf%27%5D\\_1517138912177](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl116s1972.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl116s1972.pdf%27%5D_1517138912177) [dostęp: 8.01.2018]; *Gesetz zur Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen*, vom 4. August 2016, [http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/Bergschadenshaftung/bgbl.pdf;jsessionid=DD0118668FB800A4E0B6C71510FC9FD0.2\\_cid294?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/Bergschadenshaftung/bgbl.pdf;jsessionid=DD0118668FB800A4E0B6C71510FC9FD0.2_cid294?__blob=publicationFile) [dostęp: 8.01.2018].

jest do Niemiec rurociągami przez Morze Północne z Norwegii (Norpipe, Europipe I oraz II) i Holandii, przez Polskę (pochodzący z Rosji) oraz bezpośrednio z Rosji po dnie Morza Bałtyckiego (Nord Stream 1). Mniejszymi rurociągami gaz transportowany jest do Niemiec przez Czechy i Austrię (pochodzący z Rosji) oraz przez Danię i Belgię (z Holandii i Wielkiej Brytanii). Cała sieć gazowa w Niemczech wynosi około 530 tys. km; obecnie działa tu 16 operatorów sieci przesyłowych oraz ok. 700 firm dystrybucyjnych<sup>11</sup>. Dzięki rozbudowanej infrastrukturze przesyłowej gazu ziemnego Niemcy mogą stać się w przyszłości centrum dystrybucji tego surowca w Europie Środkowej.

Zwiększeniu bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz ziemny służy także wydobycie surowca ze złóż zagranicznych będących własnością niemieckich koncernów. W 2016 r. niemieckie firmy wyprodukowały za granicą około 20 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego (WNP/Rosja, Ameryka Południowa, Europa i Afryka Północna). Największy udział w produkcji surowca za granicą miał Wintershall Holding AG (65% udział w całości produkcji). Aktywność wydobywcza firmy koncentruje się w Europie, Afryce Północnej i Ameryce Południowej, a także w Rosji i w regionie Morza Kaspijskiego; rośnie zarazem jej aktywność na Bliskim Wschodzie. Ponadto firma jest jednym z największych producentów gazu w Holandii<sup>12</sup>.

Warto nadmienić, że główną formą zakupu gazu ziemnego są umowy długoterminowe. Najważniejsze z nich zawarły z Gazpromem na dostawy do Niemiec następujące koncerny: E.ON (cztery kontrakty do 2035 r.), Wingas (kontrakt do 2030 r.) i VNG (kontrakt do 2030 r.). Inną formą zakupu surowca z zagranicy jest korzystanie z kontraktów terminowych i spotowych na giełdach gazu.

W kwestii dostaw surowców energetycznych Rosja traktowana jest jako wiarygodny partner. Co więcej, współpraca energetyczna z Federacją Rosyjską jest postrzegana jako czynnik wzmacniający bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Niemiec. Warto podkreślić, że dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec geopolityka nie ma istotnego znaczenia, w przeciwieństwie do aspektu technicznego. Pomimo dużej zależności importowej Niemcy charakteryzuje znaczna dywersyfikacja dostawców surowców energetycznych, a na kształt mieszanki energetycznej coraz większy wpływ mają wciąż rozwijane odnawialne źródła energii. Wreszcie – Niemcy traktują swoich dostawców jako pewnych partnerów, którzy jak dotąd nie redukowali, względnie nie grozili przerwaniem dostaw gazu ziemnego.

W obliczu zmniejszających się rezerw własnych gazu ziemnego (a w średniej perspektywie – zaniku własnej produkcji), zmniejszenia, a w perspektywie

---

<sup>11</sup> *Gastranspot*, FNB-Gas, 2018, <https://www.fnb-gas.de/de/fernleitungsnetze-/gastranspot/gastranspot.html> [dostęp: 20.03.2018].

<sup>12</sup> *BGR Energiestudie 2017. Daten und Entwicklungen der deutschen und globalen Energieversorgung*, Hannover, Dezember 2017, [https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/energiestudie\\_2017.pdf;jsessionid=63B4CA61E8585B290EA41378F99E765B.2\\_cid292?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/energiestudie_2017.pdf;jsessionid=63B4CA61E8585B290EA41378F99E765B.2_cid292?__blob=publicationFile&v=5) [dostęp: 30.03.2018].

zakończenia wydobycia surowca w Holandii<sup>13</sup> i Wielkiej Brytanii, jak również przeżywającego stagnację, tudzież spadającego wydobycia w Algierii i Norwegii<sup>14</sup> powstaje „luka importowa” gazu ziemnego. Stąd też projektowany gazociąg Nord Stream 2, mający być bezpośrednim połączeniem ze złożami w Syberii Zachodniej, jest postrzegany jako wkład na rzecz bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Niemiec<sup>15</sup>. Ocenia się, że średniookresowo zużycie gazu ziemnego w Niemczech pozostanie stabilne, jednak przy jednoczesnym wzroście zależności od importu rosyjskiego surowca. Stąd też, aby uniknąć większej zależności importowej od Rosji, konieczne może być poszukiwanie innych źródeł surowca. Niewątpliwie jednak kwestia zależności Niemiec od importu gazu ziemnego uwarunkowana będzie przede wszystkim rozwojem rynków energii.

Niemniej jednak Niemcy nadal podejmują działania służące zacieśnianiu współpracy energetycznej z Federacją Rosyjską, a poparcie dla projektu gazociągu Nord Stream 2 wyrażane było wielokrotnie w oficjalnych bilateralnych kontaktach politycznych<sup>16</sup>. Z perspektywy Berlina dostawy surowca gazociągiem przebiegającym po dnie Morza Bałtyckiego ma wartość przede wszystkim dla Niemiec, a w obliczu zmniejszającej się produkcji w Holandii i Wielkiej Brytanii – także dla Unii Europejskiej. W ocenie części zwolenników projektu Nord Stream 2 będzie miało istotne znaczenie w procesie transformacji energetycznej, bowiem rosyjski surowiec przyczyni się do obniżenia w średniej perspektywie emisji dwutlenku węgla do założonego poziomu. Ponadto nowy gazociąg powinien wzmocnić pozycję Niemiec jako centrum dystrybucji rosyjskiego gazu ziemnego w UE.

### **Wewnątrzniemieckie kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2**

W Niemczech ujawniły się odmienne stanowiska odnośnie roli i znaczenia Nord Stream 2. Można uznać, że projekt gazociągu jest traktowany przez większość elit politycznych w Niemczech jako komercyjny. W ocenie rządu federalnego Nord Stream 2 powinien przyczynić się do dywersyfikacji dróg dostaw gazu ziemnego. W odniesieniu do gospodarczego oddziaływania projektu na państwa tranzytowe, takie jak Polska, Słowacja i Ukraina, rząd federalny stoi na stanowisku, że w przypadku realizacji Nord Stream 2 tranzyt przez te państwa nadal będzie trwał. Średnio- i długoterminowe użytkowanie systemu tranzytu

<sup>13</sup> Federalna Agencja Sieci (Bundesnetzagentur) szacuje, że w 2029 r. zakończy się przesył holenderskiego gazu do Niemiec.

<sup>14</sup> Szacuje się, że rezerwy gazu ziemnego w Norwegii wyczerpią się około 2050 r.

<sup>15</sup> Zob. K. Westphal, *Der Spaltkeil Nord Stream 2? Zur Zukunft der EU-Energiepolitik*, „Energie. Markt. Wettbewerb”, Ausgabe 5, Oktober 2016.

<sup>16</sup> G. Gnauck, *Neue Pipeline. Bei der Energieversorgung sind wir Geiseln Moskaus*, 1.11.2015, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article148299043/Bei-der-Energieversorgung-sind-wir-Geiseln-Moskaus.html> [dostęp: 11.02.2018].

gazu Ukrainy każdorazowo zależy od kosztów transportu i rozwoju rynków gazu oraz modernizacji systemu tranzytowego<sup>17</sup>. Innymi słowy, Nord Stream 2 nie spowoduje trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do Europy Środkowej ani też nie ograniczy roli Ukrainy w transzycie surowca do Europy Zachodniej. Jednocześnie rząd federalny nie wskazał, w jaki sposób będzie można utrzymać tranzyt surowca przez Ukrainę wobec faktu przekierowywania od 2014 r. przez Gazprom coraz większych ilości gazu do Nord Stream 1, jak również wobec zakładanej możliwości zwiększenia dostaw przez Niemcy do tradycyjnych odbiorców przesyłanego przez Ukrainę surowca (Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia oraz Włochy)<sup>18</sup>.

Rząd federalny wielokrotnie podtrzymywał stanowisko, że Nord Stream 2 to przedsięwzięcie biznesowe, a nie polityczne. Stąd też przeciwny był przekazaniu kompetencji w tej sprawie do Komisji Europejskiej. Według rządu federalnego wymogi dotyczące rozdziału trzeciego pakietu energetycznego nie mają zastosowania do Nord Stream 2, ponieważ regulacjom pakietu nie podlegają wzajemne połączenia morskie z państw trzecich do Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Warto nadmienić, że rząd federalny jest również przeciwny nowelizacji dyrektywy gazowej, która mogłaby utrudnić budowę gazociągu i osłabić jego opłacalność. W ocenie rządu federalnego pozycja Gazpromu na europejskim rynku wewnętrznym zależy w pierwszej linii od konkurencyjności rosyjskich dostaw gazu wobec innych dostawców. W związku z tym rząd federalny opowiada się za dokończeniem budowy rynku wewnętrznego gazu w Unii Europejskiej, ponieważ rynek gazu płynnego z możliwością przesyłu surowca z różnych źródeł do wszystkich państw europejskich znacząco przyczyni się do bezpieczeństwa i opłacalności dostaw gazu<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Lutze, Herbert Behrens, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Das Nordstream-2-Projekt vor dem Hintergrund der Energiesicherheit und Sanktionspolitik gegen Russland*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/7789, 22.03.2016, <https://polit-x.de/documents/216001/bund/bundestag/drucksachen/antwort-2016-04-01-auf-die-kleine-anfrage-drucksache-187789-das-nordstream-2-projekt-vor-dem-hintergrund-der-energiesicherheit-und-sanktionspolitik-gegen-russland> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>18</sup> A. Łoskot-Strachota, K. Popławski, *Projekt EUGAL – niemiecka odnoga Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 15.06.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-06-15/projekt-eugal-niemiecka-odnoga-nord-stream-2> [dostęp: 20.03.2018].

<sup>19</sup> *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock, Oliver Krischer, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Erweiterung der Ostseepipeline Nord Stream 2*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10127, 23.11.2016, s. 2, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810433.pdf> [dostęp: 20.03.2018]. Zob. Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Pipeline Nord Stream 2*, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 18/16 oraz *Offshore-Pipeline in der Ausschließlichen Wirtschaftszone Ergänzung des Gutachtens zu Nord Stream 2*, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 40/16, <https://www.bundestag.de/blob/425072/2dc09a12f5dcd91bee2d04f5d22efcb8/pe-6-040-16-pdf-data.pdf> [dostęp: 20.03.2018].

<sup>20</sup> *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock...*, op. cit., Drucksache 18/10127, s. 4–5.

Rząd federalny prezentuje stanowisko, że realizacja projektu Nord Stream 2 byłaby raczej zgodna z celami polityki energetycznej zawartymi w art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>21</sup>, przyczyni się bowiem, wraz z dodatkową infrastrukturą, do zagospodarowania w Rosji nowych złóż dla Europy. Dodatkowa infrastruktura poprawi bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego w UE i będzie sprzyjać wzajemnym połączeniom między sieciami energetycznymi. Tym samym usprawni m.in. dostawy do Europy Południowo-Wschodniej i umożliwi odwrócenie przepływu gazu (rewers) na Ukrainie<sup>22</sup>.

Na uwagę zasługuje wypowiedź kanclerz Angeli Merkel podczas wizyty ukraińskiego prezydenta Perto Poroszenki w Berlinie 10 kwietnia 2018 r. odnośnie strategicznego („[...] ale chodzi również o dochody Ukrainy. Ma to oczywiście strategiczne znaczenie dla Ukrainy”) i politycznego znaczenia gazociągu Nord Stream 2 dla Ukrainy. Na wspólnej konferencji prasowej kanclerz Merkel podkreśliła, że „[...] budowa Nord Stream 2 bez uzyskania jasności, w jaki sposób zostanie zachowana znacząca ukraińska rola tranzytowa, z naszego punktu widzenia nie jest możliwa. [...] jest to nie tylko projekt ekonomiczny – należy uwzględnić również czynniki polityczne. Będziemy nadal bardzo uważnie formułować poglądy na ten temat”. Ponadto kanclerz zaakcentowała, że „[...] niedopuszczalne jest, aby Nord Stream 2 oznaczał spadek znaczenia Ukrainy w kwestii tranzytu gazu ziemnego”<sup>23</sup>. W ocenie części ekspertów wypowiedź kanclerz Merkel dowodzi, iż Niemcy nie tylko dostrzegają w realizacji projektu Nord Stream 2 wymiar biznesowy, lecz uwzględniać muszą także określone czynniki polityczne.

W debacie publicznej w Niemczech projekt Nord Stream 2 nadal wywołuje kontrowersje. Szczególnie widoczne są różnice stanowisk pomiędzy przedstawicielami kół gospodarczych, którym zależy na utrzymaniu bliskich relacji z Federacją Rosyjską, a częścią elit politycznych, dostrzegającą potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa regionu w przypadku pomyślnego realizacji projektu. Przykładowo: były federalny minister środowiska w rządzie koalicji CDU/CSU/FDP Norbert Röttgen (2009–2013), eurodeputowany Reinhard Bütikofer (Zieloni) wraz z innymi eurodeputowanymi i deputowanymi do Bundestagu wypowiedzieli się przeciwko projektowi Nord Stream 2 w artykule *Nord Stream 2*

<sup>21</sup> Są to: „[...] zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 202 z 07.06.2016.

<sup>22</sup> *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Annalena Baerbock...*, op. cit., Drucksache 18/13083, 27.07.2017, s. 6.

<sup>23</sup> *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Staatspräsidenten der Ukraine, Petro Poroschenko im Bundeskanzleramt*, 10. April 2018, <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/04/2018-04-10-pk-merkel-poroschenko.html> [dostęp: 25.04.2018]. Tłumaczenie moje – B.M.



*szkodzi Europie (Nord Stream 2 schadet Europa)* opublikowanym na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung”<sup>24</sup>.

Z kolei eurodeputowana Martina Werner (SPD) na łamach „Frankfurter Rundschau”<sup>25</sup> stwierdziła, że pomimo iż w Niemczech panuje opinia, zgodnie z którą budowa gazociągu jest projektem czysto gospodarczym, to jednak chodzi tu o coś więcej niż tylko interesy gospodarcze. Polityka energetyczna jest zawsze także polityką zagraniczną. Dlatego też Niemcy powinny uwzględniać obawy wschodnich sąsiadów, pamiętając przy tym zarazem, że gaz z USA nie stanowi w pełni bezpiecznej i zrównoważonej alternatywy. Werner wzywa do konstruktywnego dialogu z Rosją, w szczególności za pośrednictwem europejskich instytucji. W jej ocenie Nord Stream 2 zwiększa bezpieczeństwo dostaw w UE poprzez dywersyfikację już istniejących tras przesyłu, zwiększenie konkurencji oraz zwiększenie ilości gazu na rynku europejskim. Tym samym projekt pozostaje w interesie europejskich konsumentów, którzy mogliby skorzystać z niższych cen gazu. Ponadto zauważa, że niektóre państwa członkowskie, jak np. Polska, mają słabą pozycję w negocjacjach z Rosją i dlatego Komisja Europejska powinna je wspierać w dwustronnych negocjacjach. Werner podkreśliła przy tym, że Komisja Europejska powinna wspierać poszczególne państwa członkowskie poprzez ukierunkowane działania, nie zagrażając jednocześnie bezpieczeństwu dostaw w całej Unii Europejskiej<sup>26</sup>.

Pomijając kwestie szczegółowe, warto nadmienić, że kontrowersje budziła i nadal wzbudza rola byłego kanclerza, Gerharda Schrödera – zwolennika pogłębionej współpracy Niemiec z Federacją Rosyjską. Jako przewodniczący komitetu akcjonariuszy spółek Nord Stream i Nord Stream 2 jest on bowiem mocno zaangażowany w lobbowanie na rzecz projektu Nord Stream 2. Ponadto we wrześniu 2017 r. został wybrany na szefa rady dyrektorów rosyjskiego koncernu naftowego Rosneft.

Po stronie niemieckiej procedura uzyskiwania pozwoleń na realizację projektu Nord Stream 2 została zakończona. Na podstawie art. 133 ustęp 1 zdanie 1 nr 2 oraz ustęp 2a zdanie 1 federalnej ustawy o górnictwie (Bundesberggesetz)<sup>27</sup> w marcu 2018 r. Federalny Urząd Żeglugi i Hydrografii (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH) wydał zgodę na budowę gazociągu

---

<sup>24</sup> *Nord Stream 2 schadet Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.02.2018, <http://reinhardbuetikofer.eu/2018/02/20/fremde-federn-nord-stream-2-schadet-europa-gastbeitrag-in-der-f-a/> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>25</sup> M. Werner, *Nord Stream 2. Russland, der verlässliche (Energie-)Partner*, „Frankfurter Rundschau”, 27.03.2018, <http://www.fr.de/politik/meinung/gastbeitraege/nord-stream-2-russland-der-verlaessliche-energie-partner-a-1474226> [dostęp: 27.04.2018].

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/bbergg/BJNR013100980.html> [dostęp: 20.04.2018].

Nord Stream 2 i jego eksploatację w wyłącznej strefie ekonomicznej Niemiec na Morzu Bałtyckim. Dotyczy ona 31-kilometrowego odcinka Nord Stream 2 i jest ostatnią formalną zgodą wymaganą przed przystąpieniem do budowy niemieckiego odcinka gazociągu<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 43 zdanie 1 nr 2 ustawy o prawie energetycznym (Energie-wirtschaftsgesetz)<sup>29</sup>, w zakresie, w jakim dotyczy to odcinka (w tym przypadku lądowego) gazociągu Nord Stream 2, projektowanego w strefie 12 mil morskich, oraz na podstawie art. 133 ustęp 1 zdanie 1 nr 1 federalnej ustawy o górnictwie (budowa i eksploatacja rurociągu tranzytowego w szelfie kontynentalnym lub na szelfie kontynentalnym) Urząd Górniczy Meklemburgii-Pomorza Przedniego w Stralsundzie wydał (listopad 2017 – styczeń 2018) stosowne pozwolenie na budowę i eksploatację gazociągu na niemieckim szelfie kontynentalnym oraz na budowę i eksploatację 55-kilometrowego odcinka gazociągu Nord Stream 2 na terytorium Niemiec (dotyczy lądowego odcinka gazociągu do miejscowości Lubmin oraz odcinka w niemieckim morzu terytorialnym)<sup>30</sup>.

Jeszcze 11 stycznia 2018 r. organizacje ekologiczne (WWF Deutschland, NABU) ponownie zaapelowały o powtórzenie procedury wydawania zgody na budowę Nord Stream 2. W ich ocenie została ona przeprowadzona w sposób nietransparentny, a samą decyzję w niewystarczającym stopniu skonsultowano ze stroną społeczną. W opinii organizacji ekologicznych realizacja projektu Nord Stream 2 zagraża celom polityki klimatycznej Unii Europejskiej oraz stoi w sprzeczności z niemieckim prawem energetycznym oraz ochrony środowiska<sup>31</sup>.

2 marca 2018 r. NABU zaskarżyła w Wyższym Sądzie Administracyjnym w Greifswaldzie zezwolenie na budowę 55-kilometrowego odcinka gazociągu Nord Stream 2 udzielone przez Urząd górniczy w Stralsundzie. Organizacja prezentuje stanowisko, że w zakończonym postępowaniu brakowało istotnych danych dotyczących monitorowania wpływu projektu Nord Stream 2 na środowisko naturalne, a uzupełnienia złożone przez spółkę Nord Stream 2 nie zostały poddane pełnemu badaniu pod kątem braku szkodliwości dla środowiska. W uzasadnieniu do złożonej skargi NABU podkreśliła brak zapotrzebowania na większe dostawy

<sup>28</sup> BSH genehmigt Rohrleitung Nord Stream 2 in der ausschliesslichen Wirtschaftszone, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Pressemitteilung, 27.03.2018, [http://www.bsh.de/de/Das\\_BSH/Presse/Pressearchive/Pressemitteilungen2018/Pressemitteilung04-2018.jsp](http://www.bsh.de/de/Das_BSH/Presse/Pressearchive/Pressemitteilungen2018/Pressemitteilung04-2018.jsp) [dostęp: 29.04.2018].

<sup>29</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808, 2018 I 472) geändert worden ist, [https://www.gesetze-im-internet.de/enwg\\_2005/BJNR197010005.html](https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/BJNR197010005.html) [dostęp: 28.04.2018].

<sup>30</sup> Więcej na stronie internetowej Bergamt Stralsund: <http://www.bergamt-mv.de/service/genuehmigungsverfahren/>.

<sup>31</sup> R. Bajczuk, *Niemcy: Coraz bliżej zgody na budowę Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 7.02.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-02-07/niemcy-coraz-blizej-zgody-na-budowe-nord-stream-2> [dostęp: 28.04.2018].



gazu ziemnego z Rosji, bowiem pozwolenie na budowę gazociągu Nord Stream 2 oparte jest, jej zdaniem, na nieaktualnych założeniach<sup>32</sup>.

Zbudowanie gazociągu Nord Stream 2 będzie skutkowało ponoszeniem przez Niemcy odpowiedzialności za zaopatrzenie w gaz innych państw europejskich. Obawy, jakoby wstrzymanie dostaw surowca, które nie będą mogły być kompensowane z magazynów lub poprzez alternatywne drogi transportu, w efekcie sprzyjać będzie znacznym naciskom politycznym, nie są przez Niemcy podzielane. Zakłada się bowiem, że potencjalne straty finansowe i rosyjska zależność od eksportu będą skutecznie powstrzymywać Kreml od wykorzystywania dostaw gazu jako instrumentu nacisku politycznego. Podkreśla się w tym kontekście obustronną zależność, aczkolwiek pozycja Rosji oceniana jest jako korzystniejsza: stress-testy, przeprowadzone na przełomie 2014 i 2015 r., pokazały, że także zaangażowane w Nord Stream 1 niemieckie firmy E.ON/Uniper i BASF/Wintershall w przypadku wstrzymania dostaw miałyby do dyspozycji niewiele alternatywnych źródeł i dróg dostaw. Jest to spowodowane skupieniem w rosyjskich rękach ważnych elementów europejskiego łańcucha zaopatrzenia energetycznego (produkcja, magazyny, sieci dystrybucyjne). To pomoc techniczna i środki finansowe zapewniają Rosji przyszłe moce produkcyjne, zaś interesy z zachodnioeuropejskimi koncernami: Shell, OMV i BASF umożliwiają Gazpromowi dostęp do magazynów gazu w UE<sup>33</sup>.

### **Europejski wymiar sporów wokół projektu gazociągu Nord Stream 2 – aspekty polityczne i prawne**

Projekt gazociągu Nord Stream 2 jest kontestowany nie tylko z powodu wysokiej kapitałochłonności (koszt budowy szacowany jest na około 10 mld euro), lecz także za względu na nadmiar zdolności przesyłowych gazu ziemnego. Przy czym w odniesieniu do tej drugiej kwestii wątpliwości koncentrują się wokół odpowiedzi na pytanie: czy gazociąg Nord Stream 2 jest rzeczywiście potrzebny? Nord Stream 2 – podobnie jak Nord Stream 1 – powinien dostarczać rocznie 55 mld m<sup>3</sup> surowca bezpośrednio z Rosji do Niemiec; łączna dostawa powinna wynieść 110 mld m<sup>3</sup>. Ponadto wątpliwości dotyczą długookresowych oddziaływań zrealizowanego projektu na politykę klimatyczną z uwagi na powszechne odchodzenie od wykorzystywania paliw kopalnych i przyspieszenie rozbudowy odnawialnych źródeł energii.

Według strony rosyjskiej gaz ziemny powinien płynąć do Europy Zachodniej dnem Morza Bałtyckiego, a Niemcy powinny stać się jego dystrybutorem.

<sup>32</sup> NABU klagt gegen Bau von Nord Stream 2. Geplante Gaspipeline schädigt die Meeresumwelt der Ostsee, NABU, <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/lebensraum-meer/gefahren/23740.html> [dostęp: 29.04.2018].

<sup>33</sup> A. Schmidt-Felzmann, *Instrument russischer Geopolitik. Ernste Bedenken sprechen gegen die Erdgaspipeline Nord Stream 2*, „Internationale Politik”, März–April 2018, <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/article/instrument-russischer-geopolitik> [dostęp: 28.04.2018].

Oznaczać to może, że również państwa powiązane gazociągiem „Sojuz” będą w przyszłości importować gaz ziemny przez Niemcy. W takiej sytuacji niezbędne będą ogromne inwestycje i budowa nowych sieci przesyłowych do nowych rynków odbioru dostaw surowca w Unii Europejskiej. Według prognoz ekspertów Międzynarodowej Agencji Energii (International Energy Agency, IEA) zużycie gazu ziemnego w Europie w kolejnych latach znacząco spadnie, m.in. wskutek zwiększania efektywności energetycznej. Wobec tego projekt Nord Stream 2 stanie się nieopłacalny. Podobne prognozy dotyczące spadku zużycia gazu ziemnego w UE przedstawiają eksperci Komisji Europejskiej. Po pierwsze, zużycie ograniczą większe inwestycje w efektywność energetyczną, po drugie – w efekcie porozumienia paryskiego zmniejszy się zapotrzebowanie na paliwa kopalne. W ocenie Komisji Europejskiej realizacja projektu Nord Stream 2 przyniosłaby odwrotny skutek, tzn. europejski rynek energii zostałby przesycony dostawami gazu ziemnego, a to utrudniałoby m.in. rozwój odnawialnych źródeł energii<sup>34</sup>.

Warto w tym miejscu nadmienić, że objęcie udziałów w spółce Nord Stream 2 AG przez firmy zachodnioeuropejskie zaowocowałoby powstaniem międzynarodowego konsorcjum, którego działalność wpływałaby bezpośrednio na sytuację na rynkach gazu w Niemczech i Polsce. Z tej przyczyny, 8 grudnia 2015 r. koncerny PAO Gazprom, E.ON Global Commodities SE, ENGIE SA, OMV Nord Stream II Holding AG, Shell Exploration and Production (LXXI) B.V. oraz Wintershall Nederland B.V. złożyły wniosek o wszczęcie w Niemczech i w Polsce procedur antymonopolowych<sup>35</sup>. Ich celem było zbadanie, czy objęcie przez przedsiębiorstwa z UE udziałów we wspólnym konsorcjum z Gazpromem nie doprowadzi do zakłócenia konkurencji na rynkach gazu w Niemczech i Polsce, przy czym przedsiębiorstwa zachodnioeuropejskie, uczestniczące w projekcie Nord Stream 2, uzależniały finalizację transakcji nabycia ustalonych udziałów w konsorcjum od pozytywnych decyzji właściwych urzędów w obu państwach. 18 grudnia 2015 r. Federalny Urząd Antymonopolowy (Bundeskartellamt) wydał pozytywną decyzję<sup>36</sup>, natomiast Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wydał – w lipcu 2016 r. – oficjalny komunikat, w którym sformułował poważne zastrzeżenia dotyczące planowanej koncentracji, wskazując, że może ona doprowadzić do ograniczenia konkurencji. UOKiK stwierdził, że Gazprom ma pozycję dominującą w dostawach gazu ziemnego do Polski, a przedmiotowa transakcja mogłaby doprowadzić do wzmocnienia siły negocjacyjnej rosyjskiego

<sup>34</sup> Więcej: *ibidem*.

<sup>35</sup> *Zgłoszenie zamiaru koncentracji w sprawie utworzenia Joint Venture odpowiedzialnego za budowę oraz eksploatację gazociągu Nord Stream 2*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 15.12.2015, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12062](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12062) [dostęp: 12.02.2017].

<sup>36</sup> *BKartA, Entscheidung B8-121/15*, [http://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/LaufendeVerfahren/laufendeverfahren\\_node.html](http://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/LaufendeVerfahren/laufendeverfahren_node.html) [dostęp: 29.04.2018].

koncernu wobec polskich odbiorców<sup>37</sup>. Uwzględniając powyższe, 12 sierpnia 2016 r. uczestnicy projektu Nord Stream 2 we wspólnym oświadczeniu poinformowali, że wycofują, złożony 8 grudnia 2015 r. wniosek o kontrolę koncentracji, co doprowadziło do umorzenia postępowania prowadzonego przez UOKiK<sup>38</sup>. W konsekwencji niemożliwe było objęcie przez koncerny zachodnioeuropejskie udziałów w konsorcjum Nord Stream 2 AG.

Projekt gazociągu Nord Stream 2 obciąża stosunki Niemiec z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Budowie Nord Stream 2 sprzeciwiają się głównie Polska i Ukraina, przede wszystkim z powodów ekonomicznych i geopolitycznych. Co istotne, Polska skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE, gdyż w jej ocenie Nord Stream 1 i projektowany Nord Stream 2 wzmacniają monopolistyczną pozycję Gazpromu w UE, podobnie jak jego europejskich partnerów. Natomiast republiki nadbałtyckie, Szwecja, Dania i Finlandia podnoszą dodatkowo kwestie szkodliwości dla środowiska. Szwecja i Dania artykułują ponadto konkretne wątpliwości dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Pod koniec 2016 r. szwedzki rząd oświadczył, że badanie kontroli ryzyka dla Nord Stream 2 stało się *Chefsache*. W związku z budową Nord Stream 2 Gazprom chciał sobie zapewnić bezpośredni dostęp do dwóch strategicznie ważnych portów: Slite na wyspie Gotlandia i Karlshamn w Blekinge, na południowym wybrzeżu Szwecji. W pierwszym przypadku Szwecja od 2016 r. rozbudowuje tu swoją wojskową obecność w reakcji na zmienioną sytuację bezpieczeństwa po rosyjskiej agresji w Ukrainie. Natomiast w styczniu 2017 r. zdecydowano, że Gotlandia nie będzie elementem logistyki dla Nord Stream 2. W odniesieniu do drugiego z portów zdecydowano (pod naciskiem lobbystów), że może on pod pewnymi warunkami współdziałać przy realizacji Nord Stream 2, a mianowicie: że wszystkie prace logistyczne będą wykonywane przez personel portowy. Zatoka Blekinge służy marynarce i siłom powietrznym jako miejsce ćwiczeń<sup>39</sup>.

O ile Nord Stream 2 ocenia się jako wzmacniający północno-zachodnie i zachodnie rynki gazu wraz z centrami dystrybucji surowca, o tyle oddziaływanie na państwa Europy Środkowo-Wschodniej jest oceniane ambiwalentnie. Bowiem od 2014 r. Rosja deklaruje, iż poszukuje alternatywnych ścieżek przesyłu gazu, aby zakończyć lub zminimalizować transport surowca przez Ukrainę, co z perspektywy Rosji obarczone jest ryzykiem<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> *Zastrzeżenia wobec koncentracji – Nord Stream 2*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 22.07.2016, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12476](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12476) [dostęp: 20.02.2017].

<sup>38</sup> S. Kardaś, R. Bajczuk, *Antymonopolowe problemy projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 24.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/antymonopolowe-problemy-projektu-nord-stream-2> [dostęp: 12.02.2018]; *Nord Stream 2 – wycofanie*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, komunikat prasowy z 12.08.2016, [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=12510](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12510) [dostęp: 16.02.2018].

<sup>39</sup> A. Schmidt-Felzmann, *op. cit.*, s. 102.

<sup>40</sup> Por. S. Pirani, K. Yafimava, *Russian Gas Transit across Ukraine Post-2019: Pipeline Scenarios, Gas Flow Consequences, and Regulatory Constraints*, Oxford: Oxford Institute for

W ocenie ekspertów Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW) budowa gazociągu Nord Stream 2 doprowadzi do częściowego ograniczenia lub nawet całkowitego wstrzymania dostaw rosyjskiego surowca przez Ukrainę<sup>41</sup>, jak też do ograniczenia tranzytowej roli państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. W tym kontekście kluczową kwestią jest, czy przesył gazu ziemnego przez Ukrainę zostanie jedynie ograniczony, czy też, po 2019 r., całkowicie wstrzymany. W sytuacji całkowitego wyłączenia przesyłu gazu przez Ukrainę trudności z zabezpieczeniem dostaw wystąpiłyby jedynie w państwach Europy Południowo-Wschodniej. Gazociąg Nord Stream 2 miałby przede wszystkim konsekwencje dla specyfiki funkcjonowania rynków gazu w regionie, tzn. rynki te przestałyby pełnić rolę tranzytową dla rosyjskiego surowca, a co za tym idzie – wzmocnieniu uległaby pozycja Niemiec w handlu gazem w Unii Europejskiej. Ponadto nasyce nie rynków surowcem z Rosji może utrudnić wdrożenie planów dywersyfikacji źródeł dostaw gazu w regionie, mających na celu zapewnienie każdemu państwu regionu możliwości importu surowca z trzech niezależnych źródeł. Tym samym kwestia realizacji projektu Nord Stream 2 wpisuje się w dyskusję o funkcjonowaniu rynków gazu w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej<sup>42</sup>.

Natomiast według ekspertów Fundacji Nauka i Polityka – Niemieckiego Instytutu Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP) w Berlinie w przypadku projektu Nord Stream gospodarcze i polityczne interesy Federacji Rosyjskiej wydają się być ze sobą powiązane. Z perspektywy geoeconomicznej „obejście” Ukrainy redukuje ryzyko związane z tranzytem, bowiem pozycja państwa tranzytowego skłaniać może poszczególne państwa do traktowania monopolu na tranzyt jako „przedmiotu negocjacyjnego”, a tym samym maksymalizowania własnych zysków. Realizacja projektu Nord Stream umożliwia Gazpromowi bezpośrednie dostarczanie dodatkowych ilości gazu ziemnego na największy rynek zbytu, a tym samym ogranicza ryzyko przesyłu do kolejnych dużych odbiorców rosyjskiego surowca (np. do Francji)<sup>43</sup>.

Ocena Nord Stream 2 jako czynnika destabilizacji znalazła odzwierciedlenie w „Liście Otwartym do Przewodniczących Parlamentów Państw Europejskich”,

---

Energy Studies, February 2016 (OIES Paper, NG 105), <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Russian-Gas-Transit-Across-Ukraine-Post-2019-NG-105.pdf> [dostęp: 27.04.2018].

<sup>41</sup> Por. R. Götz, *Abwicklung – Russlands Energiebeziehungen mit der Ukraine*, „Russland-Analysen”, Nr. 337, 23.06.2017, s. 2–6; *idem*, *Die Zukunft des ukrainischen Gastransmissionssystems 2*, „Ukraine-Analysen”, Nr. 190, 25.10.2017, s. 2–5.

<sup>42</sup> T. Dąbrowski, J. Groszkowski, A. Sadecki, A. Łoskot-Strachota, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec projektu Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 14.10.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-14/europa-srodkowa-i-poludniowo-wschodnia-wobec-projektu-nord-stream-2> [dostęp: 20.02.2018].

<sup>43</sup> K.-O. Lang, K. Westphal, *Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung*, „SWP-Studie”, S 21, Dezember 2016.

który 11 marca 2018 r. został podpisany przez marszałka Marka Kuchcińskiego, przewodniczącego Sejmu Litwy Viktorasa Pranckietisa i przewodniczącą Sejmu Łotwy Inarę Murniece. Kilka dni wcześniej deklarację podpisali przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy, Andrij Parubij, i parlamentu Mołdowy – Andrian Candu. W dokumencie podkreślono problematyczną zależność państw regionu od rosyjskich dostaw gazu i zauważono, że Nord Stream 2 tylko pogłębi zależność energetyczną państw Unii Europejskiej od Federacji Rosyjskiej. W deklaracji wyrażono „zdecydowane wsparcie i zaangażowanie w promocję idei bezpieczeństwa energetycznego oraz dywersyfikacji źródeł, dostawców i dróg przesyłowych, które stanowią fundament Unii Europejskiej”. W związku z powyższym zaakcentowano konieczność inwestycji „w infrastrukturę, zwłaszcza w przyłącza gazu i dodatkowe gazociągi, które wzmocnią dywersyfikację dostaw gazu ziemnego”. W dokumencie dano wyraz zaniepokojeniu „działaniami Rosji na rzecz wykorzystania interesów energetycznych do celów politycznych, co podważa jedność europejską i euroatlantycką”. Przyjęto stanowisko, że projekt Nord Stream 2 „nie jest zgodny z celami UE, ukierunkowanymi na otwarcie rynku gazu i dywersyfikację importów”. Wyrażono przy tym zaniepokojenie, że europejskie koncerny energetyczne „są wykorzystywane jako rzecznicy interesów rosyjskich” w instytucjach unijnych. Ponadto sygnatariusze listu wezwali państwa europejskie do „ograniczenia możliwości Rosji podejmowania agresywnych działań” i zagwarantowania, że użytkowanie Nord Stream 2 będzie zgodne z prawem UE, zwłaszcza z trzecim pakietem energetycznym<sup>44</sup>.

Obawy państw wschodnioeuropejskich w odniesieniu do geopolitycznych ambicji Rosji, podobnie jak oceny roli sektora energii w polityce Federacji Rosyjskiej, podzielane są przez USA. W liście skierowanym do pełniącego obowiązki sekretarza stanu Johna Sullivana i sekretarza skarbu Steve’a Mnuchina<sup>45</sup> 39 senatorów wezwało do wykorzystania wszystkich dostępnych środków, aby powstrzymać budowę gazociągu Nord Stream 2. Autorzy listu ostrzegają przed Europą – „jako rosyjskim zakładnikiem”, i Kreml, który wywołuje „pożary” w Europie Wschodniej wówczas, gdy region staje się zbędny dla tranzytu rosyjskiego gazu. Tym samym senatorowie postrzegają tranzyt gazu przez Ukrainę jako jedyny gwarant pokoju w regionie. Tranzyt gazu stanowi – według nich – podstawową przyczynę, dla której Rosji nie może być agresorem. Reasumując: dokument ten koresponduje z rozważaniem przez USA sankcji skierowanych przeciwko europejskim koncernom współpracującym z Gazpromem przy budowie Nord Stream 2, co bez wątpienia utrudniłoby lub nawet uniemożliwiło realizację projektu.

---

<sup>44</sup> B. Bodalska, *Pięć państw ostrzega przed Nord Stream 2*, 12.03.2018, <https://www.eu-ractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/piec-panstw-ostrzega-przed-nord-stream-2/> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>45</sup> A. Arab, *Russisch-deutsche Pipeline. „Alle Mittel nutzen, um Bau von Nord Stream 2 zu verhindern”*, 16.03.2018, <https://www.welt.de/wirtschaft/article174623904/Nord-Stream-2-US-Senatoren-wollen-Pipeline-verhindern.html> [dostęp: 26.04.2018].



Od końca 2015 r. środkowo-wschodnioeuropejskie państwa członkowskie, przy wsparciu Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, domagały się zajęcia się przez Unię Europejską projektem Nord Stream 2. Warto nadmienić, że Dania, wskutek nowelizacji ustawy o szelfie kontynentalnym, zyskała od 1 stycznia 2018 r. możliwość zablokowania budowy gazociągu Nord Stream 2 w duńskim morzu terytorialnym. Wobec tego spółka Nord Stream 2 AG zmuszona jest szukać alternatywnych tras omijających wody terytorialne Danii.

Pod koniec stycznia 2017 r. Szwecja i Dania wystosowały do Komisji Europejskiej pismo z prośbą o wyjaśnienie stanu prawnego projektu Nord Stream 2, jak również jego kategoryzację w ramach unii energetycznej. W wymianie pism między Dominikiem Ristorie'em, dyrektorem Dyrekcji Generalnej KE Energia, i Jochenem Homannem, szefem Federalnej Agencji Sieci (Bundesnetzagentur), w lutym (lub w marcu) 2017 r., Nord Stream 2 został zaklasyfikowany – z perspektywy Niemiec – jako infrastruktura *offshore*. Tym samym Federalna Agencja Sieci (podobnie jak rząd federalny) prezentuje stanowisko, że Nord Stream 2 nie podlega trzeciemu pakietowi energetycznemu<sup>46</sup>.

Krytyczne stanowisko Komisji Europejskiej wobec Nord Stream 2 znalazło wyraz w wystosowanym 28 marca 2017 r. liście do rządów Danii i Szwecji, będącym odpowiedzią na apele rządów obu państw o wydanie przez KE oceny projektu Nord Stream 2 z uwzględnieniem kontekstu prawnego, rynkowego i (geo)politycznego. W liście podkreślono, że projekt Nord Stream 2 nie jest spójny z celami unii energetycznej UE, gdyż nie daje dostępu do nowych źródeł gazu i wzmacnia pozycję Federacji Rosyjskiej jako ważnego dostawcy na rynku Unii Europejskiej. Ponadto w obecnej sytuacji nie ma na rynku zapotrzebowania na budowę nowych dużych gazociągów w rodzaju Nord Stream 2. Ponadto Komisja Europejska zaznaczyła, że gazociąg ten nie może zostać zbudowany ani funkcjonować wyłącznie na podstawie prawa państw trzecich albo w „prawnej próżni”. Według KE dla części morskiej Nord Stream 2 powinien zostać ustanowiony specjalny reżim prawny, który uwzględniałby część najważniejszych reguł unijnych. Komisja Europejska poinformowała w liście, że podejmie starania, aby od Rady Europejskiej uzyskać mandat do negocjowania z Federacją Rosyjską umowy dotyczącej gazociągu Nord Stream 2<sup>47</sup>.

Wart odnotowania jest także fakt, że podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17–18 marca 2016 r. premierzy Czech, Chorwacji, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i Słowacji wystosowali do Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera list, w którym wyrazili przekonanie, że budowa gazociągu Nord Stream 2 nie jest zgodna z głównym celem unii energe-

<sup>46</sup> Por. K. Westphal, *Nord Stream 2 im Kontext der EU-Binnenmarktregeln*, Ost/Mag, „Wissenschaftliche Beiträge des Ostinstituts Wismar”, Juli 2017.

<sup>47</sup> T. Jensen, A. de Carbonnel, *EU seeks to negotiate with Russia over Nord Stream 2 gas pipeline*, 30<sup>th</sup> March 2017, „Reuters. Business News”, <http://uk.reuters.com/article/uk-russia-gaz-prom-eu-pipeline-idUKKBN17034H> [dostęp: 26.02.2018].

tycznej, czyli dywersyfikacją szlaków tranzytowych, dostawców i źródeł energii. W ich ocenie realizacja projektu Nord Stream 2 spowoduje, że istniejące szlaki tranzytowe, w szczególności te prowadzące przez Ukrainę, nie będą efektywnie wykorzystane; może również zaszkodzić bezpieczeństwu energetycznemu Unii Europejskiej. W związku z tym wezwali Komisję Europejską do podjęcia działań i weryfikacji zgodności projektu Nord Stream 2 z prawem i celami polityki energetycznej UE<sup>48</sup>.

Według ekspertów podjęcie przez KE negocjacji zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej z Federacją Rosyjską w sprawie gazociągu Nord Stream 2 byłoby dla Unii Europejskiej ryzykowne, bowiem przystąpienie do politycznych negocjacji z Rosją w kwestii stosowania reguł prawa UE mogłoby stworzyć precedens w odniesieniu do utrzymania spójności systemu prawa energetycznego. Byłoby to swego rodzaju przyzwoleniem na przyjmowanie, w procesie negocjacji, uzgodnień osłabiających restrykcyjne regulacje w sektorze energii<sup>49</sup>.

Zasadnicze wątpliwości prawne odnoszą się do zastosowania unijnych regulacji do Nord Stream 2 jako gazociągu podmorskiego, który rozpoczyna się poza granicami Unii Europejskiej. Związane jest to z interpretacją dyrektywy 2009/73/WE<sup>50</sup> dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, której przepisy dotyczą połączeń wzajemnych definiowanych jako połączenia między państwami członkowskimi. W dyrektywie nie zdefiniowano pojęcia, które odnosiłoby się do gazociągów łączących systemy przesyłowe państw członkowskich UE i państw trzecich, skutkiem czego status takich gazociągów jest przedmiotem kontrowersji. W odniesieniu do Nord Stream 1, jak również projektowanego Nord Stream 2 Gazprom wielokrotnie kwestionował ich podporządkowanie unijnym regulacjom, kategoryzując te gazociągi jako „podmorskie” lub „eksportowe”.

W ocenie Szymona Zaręby brak jest przesłanek, by negocjować konieczność stosowania dyrektywy 2009/73/WE do biegnących przez morze terytorialne gazociągów: „Jednocześnie z przyczyn technicznych stosowanie prawa UE wyłącznie do części gazociągu, która nie jest wydzielona osobnymi punktami wejścia i wyjścia gazu, jest niemożliwe”. Dlatego też zdaniem eksperta w obecnym stanie prawnym regulacje unijne powinno stosować się do gazociągów częściowo biegnących przez terytorium jednego z jej państw tak samo, jak do sieci przesy-

---

<sup>48</sup> A. Sytas, *EU leaders sign letter objecting to Nord Stream-2 gas link*, 16th March 2016, „Reuters. Autos”, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCN0W11YV> [dostęp: 22.02.2018].

<sup>49</sup> A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, P. Szymański, *Komisja Europejska gotowa rozmawiać z Rosją o Nord Stream 2*, „Analizy OSW”, 5.04.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-04-06/komisja-europejska-gotowa-rozmawiac-z-rosja-o-nord-stream-2> [dostęp: 24.04.2018].

<sup>50</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. U. UE L 211/94, 14.08.2009.



łowych, które w całości się tam znajdują<sup>51</sup>. Dotychczasowe działania Komisji Europejskiej (w sprawie South Stream) pokazują, że przepisy trzeciego pakietu energetycznego (w tym dyrektywy 2009/73/WE) mają zastosowanie do podmorskich gazociągów przesyłowych, które biegną przez państwa trzecie lub z tych państw do Unii Europejskiej<sup>52</sup>.

Komisja Europejska zaproponowała, że podjąć negocjacje z Rosją nad projektem Nord Stream 2 w celu wyjaśnienia reżimu prawnego gazociągu. Do uzyskania mandatu negocjacyjnego przez Komisję Europejską konieczna jest zgoda wszystkich państw członkowskich, jednak propozycja Komisji Europejskiej jest sprzeczna ze stanowiskiem rządu federalnego, według którego wyłączną jurysdykcję nad Nord Stream 2 mają Niemcy.

Według Komisji Europejskiej nieuregulowana sytuacja prawna gazociągu Nord Stream 2 powoduje następujące konsekwencje: po pierwsze, nie mają zastosowania zasady prawa energetycznego UE (tzw. przejrzyste taryfy), zasada dostępu stron trzecich (Third Party Access, TPA) oraz rozdzielenie działalności przesyłowej i związanej z dostawami gazu; po drugie, ryzyko funkcjonowania gazociągu w prawnej próżni, względnie objęcie go regulacjami państwa spoza UE. Ponadto Nord Stream 2 nie uzyskał statusu projektu wspólnego zainteresowania, ponieważ nie dywersyfikuje źródeł ani tras dostawy gazu; jest również sprzeczny z unią energetyczną UE<sup>53</sup>. Rosja zdecydowanie odrzuca potrzebę uregulowania statusu Nord Stream 2 zgodnie z trzecim pakietem energetycznym i stara się konsekwentnie utrzymać monopol Gazpromu. Natomiast Komisja Europejska nie dysponuje efektywnymi narzędziami kontroli rynku gazu w Rosji, czyli *de facto* realizacji zasady TPA<sup>54</sup>.

O braku jednolitego stanowiska prawnego wobec Nord Stream 2 świadczyć może ekspertyza przygotowana przez prawników unijnej Rady, w której zakwestionowano prawo Komisji Europejskiej do objęcia unijnymi przepisami morskich odcinków rurociągów importowych takich jak Nord Stream 2. W dokumencie podkreślono, że nie można stosować unijnego prawa wobec gazociągów importowych, które prowadzone są przez wyłączne strefy ekonomiczne państw członkowskich, a więc obszary morskie, przez które ma przebiegać projektowany Nord Stream 2<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> S. Zaręba, *Problemy prawne związane ze stosowaniem dyrektywy gazowej do gazociągów między UE i państwami trzecimi*, „Biuletyn PISM”, 3.11.2017. Por. A. Riley, *Nord Stream 2. A Legal and Policy Analysis*, „CEPS Special Report” 2016, No. 151 (November); A. Goldthau, *Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU, Central Eastern Europe & the UK*, EUCERS, „Strategy Paper” 2016, 10.

<sup>52</sup> A. Gawlikowska-Fyk, S. Zaręba, *Negocjacje Komisji Europejskiej z Rosją w sprawie Nord Stream 2*, „Biuletyn PISM”, 26.04.2017.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> B. Bielszczuk, *Konkurencja pod kontrolą: perspektywa zastosowania prawa UE wobec Nord Stream 2*, „Biuletyn PISM”, 6.12.2017.

<sup>55</sup> mr, *Cios dla przeciwników Nord Stream 2. Jest nowa ekspertyza prawna*, 6.03.2018, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/2050980,Cios-dla-przeciwnikow-Nord-Stream-2-Jest-nowa-ekspertyza-prawna> [dostęp: 28.04.2018].

Powołano się przy tym na konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza, podpisaną 10 grudnia 1982 r. Ekspertyza została zamówiona przez Bułgarię, sprawującą od 1 stycznia 2018 r. prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, na wniosek Niemiec.

## **Podsumowanie**

Realizacja projektu Nord Stream 2 rysuje się jako korzystna dla Niemiec, ponieważ gazociąg o docelowej mocy przesyłowej na poziomie 55 mld m<sup>3</sup> rocznie (łącznie z Nord Stream 1: 110 mld m<sup>3</sup>) zwiększy bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego z Rosji z pominięciem niepewnego w ocenie Rosji państwa tranzytowego Ukrainy. Nie bez znaczenia będą również gospodarcze korzyści z budowy Nord Stream 2: wzrost znaczenia Niemiec jako ważnego państwa tranzytowego dla rosyjskiego surowca, jak również wzmocnienie rynku handlu gazem. Niemniej jednak rząd federalny będzie musiał znaleźć odpowiedź na wątpliwości związane ze skutkami realizacji projektu gazociągu dla polityki ochrony środowiska i klimatu oraz dla bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w regionie. Jest to konieczne w kontekście oceny rosyjskich motywów zaangażowania w budowę dodatkowego gazociągu przebiegającego dnem Morza Bałtyckiego jako geopolitycznych, służących obejściu i osłabieniu Ukrainy. W stanowisku Polski, Ukrainy, częściowo także republik nadbałtyckich dotyczącym Nord Stream 2 zakotwiczone jest przekonanie, że gazociąg może stać się dodatkowym instrumentem polityki Rosji, tym bardziej, że Kremla nie powstrzymają potencjalne straty gospodarcze czy wizerunkowe, gdy chodzi o realizację strategicznych interesów.

Projekt Nord Stream 2 jest sprzeczny z jednym z głównych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej i niektórych państw członkowskich, tj. dywersyfikacją zaopatrzenia w gaz ziemny i ograniczeniem zależności od dostaw rosyjskiego surowca. Budowa gazociągu Nord Stream 2 zwiększy nawet zależność od importu gazu z Federacji Rosyjskiej, a co za tym idzie – wzmocni dominującą pozycję Gazpromu na unijnym rynku gazu. Z perspektywy Moskwy wsparcie rządu federalnego Niemiec dla projektu Nord Stream 2 jest ważnym atutem w realizacji tego projektu tym bardziej, że Rosja stoi na stanowisku, iż Nord Stream 2 nie podlega prawu energetycznemu Unii Europejskiej.

## **Main controversies regarding the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline**

The study focuses on the presentation of political and legal aspects of the discussions regarding the Nord Stream 2 gas pipeline implementation that were held both in Germany and in a broader context – in the EU and in some member states that were against Nord Stream 2. Those discussions were emphasizing not only the EU increasing dependence on the Russian gas, but also the loss of Ukraine's importance as a transit state. The article discusses the importance of natural gas in

Germany, especially in the process of energy transformation, as well as different positions on Nord Stream 2 presented by the federal government, part of the political elite and some non-governmental environmental organizations.

**Key words:** Germany, European Union, natural gas, Nord Stream 2

## **Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2**

Opracowanie koncentruje się na przedstawieniu politycznych i prawnych aspektów dyskusji wokół realizacji projektu gazociągu Nord Stream 2 zarówno w Niemczech, jak również w szerszym kontekście – Unii Europejskiej i części państw członkowskich przeciwnych Nord Stream 2, podkreślających przy tym nie tylko zwiększenie zależności UE od rosyjskiego surowca, lecz także utratę znaczenia Ukrainy jako państwa tranzytowego. W artykule omówiono znaczenie gazu ziemnego w Niemczech, przede wszystkim w kontekście procesu transformacji energetycznej oraz przedstawiono odmienne stanowiska wobec Nord Stream 2, prezentowane przez rząd federalny, część elity politycznej i niektóre pozarządowe organizacje ekologiczne.

**Słowa kluczowe:** Niemcy, Unia Europejska, gaz ziemny, Nord Stream 2



**Paulina Stępniewska**

doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **TURCJA I ROSJA WOBEC PROBLEMÓW BEZPIECZEŃSTWA BLISKIEGO WSCHODU W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.**

### **Wprowadzenie**

Od Arabskiej Wiosny i wybuchu konfliktu syryjskiego minęło już siedem lat, podczas których wielokrotnie dynamicznie zmieniał się układ sił i sytuacja geostrategiczna całego regionu. Jedno pozostaje jednak bez zmian – odległa wizja zakończenia wojny i przywrócenia stabilizacji na Bliskim Wschodzie. Przeszkodą w procesie pokojowym są przede wszystkim wykluczające się interesy największych graczy – Rosji, Turcji, Iranu i Stanów Zjednoczonych, których zrozumienie jest niezbędne do projekcji przyszłości tej części globu.

Poniższy artykuł koncentruje się na relacjach między Turcją a Rosją oraz ich strategii bliskowschodnich, a nadrzędnym celem jest analiza konsekwencji realizacji interesów Moskwy i Ankary, wpływających na geopolityczny kształt regionu, w szczególności na konflikt syryjski. Autorka formułuje tezę, iż mimo pierwotnie zakładanego pozytywnego scenariusza dla Turcji Ankarze dotychczas nie udało się wykorzystać konfliktu syryjskiego do odbudowy pozycji regionalnego hegemonu. W konsekwencji rośnie rola polityki bliskowschodniej jako jednego z wielu narzędzi wykorzystywanych do przebudowy krajowego porządku państwowego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii kurdyjskiej. Założenia polityki bliskowschodniej są natomiast realizowane przez Federację Rosyjską na trzech poziomach: globalnym, regionalnym oraz krajowym. Moskwa w ramach

polityki zagranicznej wykazuje przedmiotowe traktowanie założeń strategii, która zakłada utworzenie nowego koncertu mocarstw opartego na strategicznym partnerstwie trzech aktorów: Rosji, Turcji oraz Iranu, przy jednoczesnym trwałym ograniczeniu pozycji Stanów Zjednoczonych na Bliskim Wschodzie.

W procesie weryfikacji powyższych stwierdzeń zasadne wydaje się zadanie kilku pytań badawczych:

- Jak kształtowały się stosunki między Turcją i Rosją w ostatniej dekadzie, ze szczególnym naciskiem na elementy konfliktogenne?
- Jakie są globalne i regionalne uwarunkowania polityki bliskowschodniej Rosji oraz Turcji oraz jakie miejsce w polityce bliskowschodniej zajmuje zaangażowanie w konflikt syryjski?
- Jakie dla regionu są konsekwencje realizacji interesów strategicznych obu państw?

W poniższym opracowaniu została zastosowana cezura czasowa obejmująca wydarzenia do końca marca 2018 r. Opracowanie zostało przygotowane w oparciu o literaturę przedmiotu oraz badania własne autorki.

### **Turcja i Rosja – trudne partnerstwo strategiczne w II dekadzie XX w.**

Przedstawiciele obu państw przekonują, że powodów zacieśnienia relacji, a nawet wypracowania strategicznego partnerstwa jest wiele, w tym ekonomicznych, geostrategicznych, a nawet cywilizacyjnych. Rzeczywisty proces normalizacji stosunków rosyjsko-tureckich po przejęciu władzy przez proislamską partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) z Recepem Erdoğanem na czele otworzyła wizyta prezydenta Putina w Ankarze w grudniu 2004 r. Etap wstępny bazował na regularnych spotkaniach najwyższych przedstawicieli obu państw, w tym corocznych spotkań prezydentów, oraz stopniowej instytucjonalizacji dialogu politycznego. Partnerzy podpisali szereg umów o współpracy, przede wszystkim w obszarze energii, bezpieczeństwa oraz finansów<sup>1</sup>.

W kolejnych latach liderzy obu państw utrzymywali przyjazne relacje, potwierdzone kilkoma przełomowymi wydarzeniami. W lutym 2009 r. swoją pierwszą oficjalną podróż zagraniczną Prezydent Turcji Abdullah Gul odbył właśnie do Moskwy, a były prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew scharakteryzował ówczesne relacje między państwami jako wieloaspektową kooperację i wielowymiarowe partnerstwo. Jednocześnie Gul stał się pierwszym prezydentem Republiki Tureckiej, który odwiedził Kazań, stolicę Tatarstanu – największej autonomicznej republiki Federacji Rosyjskiej, gdzie odsetek tureckich Tatarów jest bardzo

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: P.K. Baev, K. Kirisci, *An Ambiguous Partnership. The Serpentine Trajectory of Turkish-Russian Relations in the Era of Erdogan and Putin*, „Turkey Project Policy Paper” 2017, nr 13, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/pavel-and-kirisci-turkey-and-russia.pdf> [dostęp: 28.04.2018].

wysoki. Mimo oficjalnej agendy podróży ukierunkowanej na zacieśnianie gospodarczych i biznesowych powiązań między Turcją i Tatarstanem, wydarzenie to osiągnęło wymiar symboliczny w obszarze relacji między władzami a mniejszościami muzułmańskimi w Rosji<sup>2</sup>.

Warto podkreślić, że Moskwa uwzględnia w ostatnich latach Turcję jako niezbędny element przebudowy całego porządku w Euroazji. Eurazjatyzm wybrzmiewa przede wszystkim w ideologii promowanej przez rosyjskiego myśliciela Aleksandra Dunina, który podczas spotkań z tureckimi decydentami, w tym z premierem Bilalem Yildirimem, przekonywał do zaprzestania procesu integracyjnego z UE oraz przededefiniowania sojuszu NATO w zamian za ścisły sojusz rosyjsko-turecki i przystąpienie do Unii Euroazjatyckiej. Koncept ten został wykorzystany przez Putina do zaprezentowania wizji nowej Wielkiej Euroazji, która opiera się na polityczno-ekonomicznym partnerstwie zachodniej Azji pod przywództwem Moskwy, przy milczącej zgodzie Chin, gdzie Turcja i Iran miałyby pozycję kluczowych partnerów<sup>3</sup>.

Jednak najtrwalszą bazą stosunków turecko-rosyjskich jest bez wątpienia gospodarka i zależności ekonomiczne państw, które zawsze były buforem bezpieczeństwa, nawet w okresach silnych konfliktów politycznych. Obecnie często podejmowana jest kwestia uznania Rosji przez Turcję za ekonomiczną alternatywę dla Zachodu. Jest to jednak myślenie życzeniowe, w szczególności z powodu trwałej stagnacji ekonomicznej w Rosji oraz rosnących zależności gospodarczych Turcji i Unii Europejskiej (UE). Obecnie eksport Turcji do Rosji wynosi zaledwie 1% całego eksportu, tym samym jest pięćdziesiąt razy mniejszy niż eksport do UE. Niekorzystnie wygląda również poziom importu towarów z Rosji, który od 2012 r. drastycznie maleje, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że na ten poziom importu składają się surowce energetyczne, które tworzą najsilniejszą – aczkolwiek znacznie korzystniejszą dla Rosji – więź między krajami. Kwestia bezpieczeństwa energetycznego w Turcji jest znaczącym determinantem relacji z innymi państwami-dostawcami, gdyż energię praktycznie w całości Turcja pozyskuje z surowców sprowadzanych z zagranicy<sup>4</sup>. W konsekwencji tego stanu rzeczy Rosja znajduje się na trzecim miejscu importerów surowców do Turcji, jednakże kontynuacja przyjaznych stosunków oraz unikanie otwartych konfliktów w stosunkach turecko-rosyjskich najprawdopodobniej doprowadzi do znaczącej poprawy całociowego bilansu handlowego, szczególnie jeśli dojdzie do realizacji projektu „Turecki Potok”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> R. Weitz, *Russia-Turkey Relations. Confronts Syrian Strains*, „Caucasus International” 2012, nr 2 (3), s. 34–36.

<sup>3</sup> A. Balcer, *Sojusz reżimów autorytarnych? Turcja wobec Iranu i Rosji – wnioski dla Unii Europejskiej*, ser. „Analizy Instytutu Studiów Zaawansowanych”, Warszawa 2017, s. 2.

<sup>4</sup> Zob. J. Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, Warszawa 2012, s. 49–53.

<sup>5</sup> A. Balcer, *op. cit.*, s. 3.



Rosja w ostatnich latach wykazuje większą skłonność do inwestowania w Turcji, jednak udział jej bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) jest wciąż kilkunastokrotnie mniejszy niż państw Zachodu. Proporcje mogą ulec zmianie na rzecz Moskwy dzięki budowie elektrowni jądrowej w tureckim Akkuyu przez Rosatom, sfinansowanej w całości przez państwową spółkę rosyjską, w zamian za zagwarantowanie zakupu prądu po określonej cenie przez piętnaście lat<sup>6</sup>. Należy jednak zaznaczyć, iż termin rozpoczęcia prac jest regularnie przekładany od ośmiu lat, a wątpliwości budzą możliwości finansowe obu państw borykających się z poważnymi kryzysami gospodarczymi. W tureckiej gospodarce znaczącą rolę odgrywają także kontrakty realizowane za granicą przez potężne firmy budowlane, a głównym odbiorcą takich usług jest właśnie Rosja, która zajmuje pierwsze miejsce na liście krajów, w których tureckie firmy realizują swoje projekty, jednak liczba tych inwestycji systematycznie spada od lat 90. XX w.<sup>7</sup>

Analizując gospodarcze relacje od czerwca 2016 r. nie zaobserwowano znaczącej zmiany mimo powtarzanych politycznych deklaracji. Poziom eksportu tureckich produktów do Rosji nie notuje większych wzrostów (z 0,9 do 1,3% tureckiego eksportu w 2016 r.)<sup>8</sup>. Rosja jednocześnie wciąż utrzymuje część sankcji gospodarczych, nałożonych przez nią rok wcześniej na skutek zestrzelenia rosyjskiego bombowca. Moskwa zniósła częściowo embargo na tureckie owoce, ale utrzymała ograniczenia w imporcie warzyw. Nie zrezygnowała także z ostrzeżeń dotyczących przyznawania wiz rosyjskim Turkom oraz utrzymała zakaz dla inwestycji tureckich firm w sześciu sektorach gospodarki i zatrudniania tureckich pracowników na rosyjskim rynku pracy. Powyższe działania wskazują na instrumentalne traktowanie przez Rosję kwestii ekonomicznych, które mogą zostać wykorzystane do wywarcia wpływu na konkretne decyzje partnera w regionie lub w stosunkach bilateralnych. Projekt „Turecki Potok” również nie jest realizowany zgodnie z planem – kluczowe elementy współpracy wciąż nie zostały ostatecznie rozwiązane, tj. spór cenowy czy techniczne i finansowe ustalenia dotyczące przebiegu nitek oraz kosztów realizacji projektu<sup>9</sup>.

Nie ma wątpliwości, że rozbudowa relacji dyplomatyczno-politycznych oraz gospodarczych stała się narzędziem do osiągnięcia części rosyjskich celów strategicznych i geopolitycznych. Najistotniejszym efektem zbliżenia rosyjsko-tureckiego była reorientacja zagranicznej polityki Turcji, poprzez wytworzenie uzasadnionych powodów do rezygnacji z aspiracji europejskich, a nawet rozluźnienia stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Moskwie od początku procesu

<sup>6</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji. Regionalne ambicje, globalne cele*, „Prace OSW”, nr 71, Warszawa 2017, s. 34, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_71\\_bliskowschodnia\\_polityka\\_rosji\\_net\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_71_bliskowschodnia_polityka_rosji_net_0.pdf) [dostęp: 28.04.2018].

<sup>7</sup> A. Balcer, *op. cit.*, s. 4.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat: N. Simsek, H.A. Simsek, Z. Zhanaltay, *Analysis of Bilateral Trade Relations between Turkey and Russia Federation*, „bilig. Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi” 2017, nr 83, s. 1–26.

<sup>9</sup> A. Balcer, *op. cit.*, s. 4.

normalizacji stosunków zależało, by umocnić Erdoğan w przekonaniu o akceptacji jego polityki zarówno wewnętrznej – popierając realizowane reformy krajowe partii AKP, jak i zagranicznej – respektując i nie naruszając pozycji regionalnej Turcji. Skuteczność rosyjskiej taktyki potwierdziły reakcje Turcji na dwa geopolitycznie istotne wydarzenia, a mianowicie wojnę Rosji z Gruzją oraz rosyjską aneksję Krymu. W obu przypadkach Turcja wykazała się milczącym zrozumieniem dla interesów swojego partnera i przybrała bierną postawę, stając w kontrze do stanowczych reakcji państw Zachodu<sup>10</sup>.

Pierwszym poważnym testem dla turecko-rosyjskiego partnerstwa stała się wojna w Syrii, która wybuchła w 2011 r. Rosyjskie poparcie dla reżimu Bashara al-Asada oraz jego sojuszników stoi w sprzeczności do tureckiego celu, jakim jest odsunięcie syryjskiego przywódcy od władzy. Ogromnym wyzwaniem stała się decyzja o militarnej interwencji Moskwy w konflikt syryjski w 2015 r., która zakładała walkę ze wspieraną przez Turcję opozycją antyasadowską oraz tureckojęzycznymi mniejszościami, przede wszystkim syryjskich Turkmenów. Dalsze losy konfliktogennego partnerstwa w obszarze konfliktu syryjskiego omówione zostaną w dalszej części opracowania.

### **Turcja–Rosja–Iran – sojusz państw wykluczonych**

Po latach skomplikowanych i nieufnych relacji w 2011 r. Rosja odnalazła w Iranie sprzymierzeńca na skutek wspólnej negatywnej oceny Arabskiej Wiosny. Dla obu państw Ruchy społeczne obalające dyktatorskie rządy w regionie uznawane były przez oba państwa za bezpośrednie niebezpieczeństwo dla ich stabilności wewnętrznej oraz stabilności regionu. Przebudzenie narodów oceniane było jako ogromna szansa dla USA na ingerencję i wzmocnienie pozycji oraz jako potencjalna pożywka dla radykalnych ruchów sunnickich. Tożsamość interesów strategicznych wymusiła wspólne i bezprecedensowe działania w obronie kolejnego zagrożonego arabskiego reżimu w Syrii, włącznie z zaangażowaniem militarnym od 2015 r. Co najistotniejsze, oba państwa dzielą wspólną wizję geopolityczną, w której potęga Stanów Zjednoczonych jest znacznie limitowana, przy zaznaczeniu, że Iran postrzega ten cel regionalnie, a Rosja – globalnie<sup>11</sup>.

Partnerstwo irańsko-rosyjskie obciążone jest jednak wieloma przeszkodami, u podstawy których leży przede wszystkim słaba jakość relacji ekonomicznych i społecznych. Mimo deklaracji i zapewnień dotyczących wzajemnego wsparcia w czasie konfliktu z Zachodem, oba państwa nie zdołały uchronić wspólnych relacji gospodarczych przed ogromnymi stratami spowodowanymi sankcjami.

---

<sup>10</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji...*, op. cit., s. 32–39.

<sup>11</sup> Zob. D. Klimowicz, „Szycki lew” i „wielki szatan” – antyamerykanizm w polityce Islamskiej Republiki Iranu, [w:] *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych w XXI wieku*, red. A.M. Solarz, W. Lizak, Warszawa 2015, s. 35–45.

Pomijając projekt budowy elektrowni atomowej w Bushehr, wymiana handlowa była symboliczna i kształtowała się na poziomie 1,2 mld dolarów w 2015 r. (4 mld dolarów w latach 2001–2010). Widoczną zmianę zanotowano w 2016 r., po wejściu w życie międzynarodowego planu działania dotyczącego zamrożenia irańskiego programu nuklearnego, któremu towarzyszyło zniesienie zachodnich sankcji. Nowe okoliczności gospodarcze pozwoliły na intensyfikację wymiany handlowej między Rosją i Iranem, opierającą się na szeregu porozumień handlowych, rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych do strefy wolnego handlu EUG czy udzieleniu 2,2 mld euro kredytu na budowę elektrowni ciepłej i elektryfikację irańskich kolei przez rosyjskie spółki. Jednakże, mimo incydentalnego wzrostu obrotów handlowych, już w 2017 r. poziom wymiany handlowej, w szczególności rosyjskiego eksportu, ponownie się załamał, by w okresie styczeń–kwiecień osiągnąć jedną trzecią wartości w porównaniu z analogicznym okresem 2016 r.<sup>12</sup> Warto również wspomnieć, że negocjacje akcesyjne do strefy wolnego handlu EUG również napotykają znaczne trudności, a strony przychylają się raczej do liberalizacji handlu, przy czym stawki celne wciąż nie zostały ustalone.

Na koniec nie należy zapominać, iż relacje cywilizacyjne i społeczne również nie stanowią podstawy do budowania pełnego partnerstwa. Oba społeczeństwa nie wykazują znaczących elementów integrujących, a ich kontakty są rzadkie. Nie bez znaczenia jest również wspólne dziedzictwo historyczne, przepełnione przykładami inwazyjnego i agresywnego traktowania Iranu przez władze rosyjskie.

Podsumowując: dla Rosji partnerstwo z Iranem opiera się głównie na balansowaniu między sprzecznymi ze sobą celami strategicznymi. Przede wszystkim, ze wskazanych wcześniej powodów, Republika Irańska jest użytecznym strategicznym partnerem w regionie, jednocześnie jednak stanowi potencjalne zarzewie konfliktu z USA, szczególnie uwarunkowanym zamrożonym programem jądrowym. Zgodnie ze swoją strategią Rosja instrumentalizuje własne relacje bilateralne z Iranem. Bez skrupułów wykorzystuje uzależnienie partnera od rosyjskich dostaw uzbrojenia, jak i technologii nuklearnych, oraz swoją silną pozycję w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, by ograniczać presję Stanów na Iran, a tym samym na region. Jednak wspólne strategiczne priorytety wraz z efektywną kooperacją w konflikcie syryjskim sprawiają, że oba państwa są zmuszone dbać o dobre relacje.

Natomiast w przypadku relacji irańsko-tureckich bez wątpienia Iran jest jednym z ważniejszych partnerów Turcji w sferze gospodarczej. Co ciekawe, obie gospodarki są bardzo do siebie podobne i wykazują podobny potencjał – są to rynki wschodzące o średnich dochodach i dobrych prognozach rozwojowych w przypadku zachowania stabilności politycznej. Ponadto między ich gospodarkami istnieje duża komplementarność – Iran to kluczowy producent, a Turcja

---

<sup>12</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji...*, op. cit., s. 43–46.

istotny importerem energii. Jednak współpraca między Ankarą a Teheranem jest znacznie poniżej obustronnych możliwości<sup>13</sup>.

Powodem niewykorzystania szansy partnerstwa należy upatrywać w wielu aspektach relacji między państwami. Iran jest państwem o nisko ocenianych warunkach do prowadzenia biznesu (124 miejsce na liście „Doing Business”<sup>14</sup>) oraz państwem o niewystarczającym poziomie zaufania politycznego. Dlatego też w bilansie handlowym Turcji udział Iranu wynosi zaledwie 3%. Dla Turcji Iran jest przede wszystkim ważnym rynkiem eksportowym, choć eksport ten jest dość specyficzny – obejmując praktycznie jedynie złoto – i mało stabilny. Obecnie Iran znajduje się na 6 miejscu najważniejszych eksporterów Turcji (blisko 4% eksportu całościowego); jest również ważnym partnerem dostaw gazu i ropy (15% w imporcie gazu, 20% w imporcie ropy). Jednak na skutek dużego spadku cen surowców od 2012 r. import z Iranu stanowi jedynie 2% całościowego importu Turcji. Złe warunki do prowadzenia biznesu spowodowały ponadto, że Turcja – dla której kontrakty budowlane realizowane za granicą są istotną częścią gospodarki – zrealizowała projekty w Iranie warte jedynie 4 mld dolarów, podczas gdy łączna suma przychodów z kontraktów zrealizowanych tylko w krajach Zatoki Perskiej jest dziesięciokrotnie większa<sup>15</sup>.

By w pełni zrozumieć kształt relacji irańsko-tureckich, należy wspomnieć o czynniku tożsamościowo-kulturowym uniemożliwiającym budowanie trwałego partnerstwa między państwami. W obu krajach niezwykle istotnym elementem budowania państwowej tożsamości jest wyznanie – szyizm w przypadku Iranu i sunnizm w Turcji. Szczególnie partia AKP często wykorzystuje antyszyicką narrację skierowaną przeciwko mniejszości Alewitów (głosującej w większości na turecką lewicę). Ta mniejszość jest uznawana przez elektorat AKP za heretyków, którym odmawia prawa do określania się muzułmanami. Nie jest również zaskoczeniem, że pod sztandarem partii Erdoğan nie ma ani jednego posła czy radnego należącego do tej mniejszości, liczącej aż 15% wszystkich tureckich obywateli. Antyszyickie uprzedzenia można łatwo uzasadnić wspólną trudną historią. Wprawdzie ostatnią wojnę między państwami zakończono na początku XIX w., ale jednak od XVI do XIX w. z żadnym innym państwem Imperium Osmańskie nie stoczyło tylu wojen, co z Iranem. Obecnie jednak negatywny stosunek społeczeństwa tureckiego do Iranu opiera się na przekazach o regularnych masakrach na sunnitach, przeprowadzanych przez siły irańskie i jej sojuszników na terenach Syrii oraz Iraku<sup>16</sup>. By relacje obustronne mogły przewyciężyć te historyczno-kulturowe animozje, musiałaby nastąpić obustronna korekta modelu geopolitycznego na rzecz modelu geoeconomicznego, czyli odrzucenie *hard*

---

<sup>13</sup> A. Balcer, *op. cit.*, s. 4-5.

<sup>14</sup> Dane za: *Ease of Doing Business in Iran*, Doing Business Data, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>15</sup> A. Balcer, *op. cit.*, s. 4-5.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

*power*, przywiązania do mocarstwowości i rywalizacji, na rzecz *soft power* – pragmatyzmu opierającego się na obustronnych korzyściach gospodarczych oraz współpracy regionalnej.

### Nowy koncert mocarstw na Bliskich Wschodzie

Na skutek przebudzenia narodów arabskich w 2011 r., w ramach Arabskiej Wiosny, rozpoczął się najpoważniejszy od dekad konflikt zbrojny na Bliskim Wschodzie. Mimo początkowego optymizmu konflikt wzrastał na sile, a mocarstwa światowe rozpoczęły grę o przyszłe wpływy na zdestabilizowanym terytorium. Rozgrywkę prowadzą Rosja oraz Iran (wspierając reżim Asada), Turcja, USA, Arabia Saudyjska i Katar (popierające opozycję syryjską) oraz, na dzień dzisiejszy stłumione, organizacje terrorystyczne wraz ze swoimi zwolennikami.

W pierwszych latach konfliktu syryjskiego Putin kategorycznie popierał i aktywnie wspierał reżim Bashara al-Asada. Wsparcie autorytarnego sąsiada – ograniczone do dostaw broni – podyktowane było oczywiście zimną kalkulacją geopolityczną, lękiem przed społecznym buntem antypaństwowym, rozlewającym się w regionie, oraz potrzebą zablokowania potencjalnych nacisków Zachodu, w tym USA. Nie można również pominąć możliwości wykorzystania sytuacji w Syrii do wzmocnienia własnej pozycji na arenie krajowej – Putin starał się uzasadnić zaangażowanie w pomoc syryjskiemu reżimowi jako element budowania silnej i znaczącej pozycji regionalnej oraz szansy na stworzenie atrakcyjnego obrazu Rosji wobec państw trzecich, w konsekwencji wymuszenie na Waszyngtonie przyjęcia percepcji rosyjskiej w rozwiązywaniu problemów regionu. Cały wachlarz działań w tym okresie nakierowany był przede wszystkim na zablokowanie ewentualnej interwencji amerykańskiej w regionie, ale również na zbudowanie sieci wpływów na kontynencie, które w sposób oddolny osłabiały uprzywilejowaną pozycję Stanów. Po raz kolejny założenia polityki regionalnej były jedynie narzędziem szerszej wizji pozycji Rosji, czyli zbudowania globalnego porządku sił, który chroniłby Rosję na wypadek zarówno konfliktów zewnętrznych, jak i kryzysów wewnętrznych.

Bez wątpienia Rosja w kreowaniu nowego ładu regionalnego uznaje jedynie dwa państwa za strategicznych partnerów, z którymi współpraca może umożliwić jej osiągnięcie zakładanych celów długoterminowych w skali globalnej – Turcję i Iran. Działania potwierdzające strategiczną budowę trójstronnego partnerstwa widoczne są od 2016 roku i zakładają dwa modele współpracy: pierwszy ograniczający się jedynie do trzech mocarstw regionalnych, które są zarówno gotowe wspólnie rozwiązać konflikt syryjski, jak i stworzyć oraz kontrolować nowy ład regionalny, drugi model dopuszcza natomiast udział Stanów jako politycznego partnera, ale wyłącznie przy gwarancji równowagi sił i wpływów<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji...*, op. cit., s. 20–21.

Z odmiennym podejściem do konfliktu syryjskiego dołączyła Turcja, która w destabilizacji Syrii upatrywała ogromną szansę wykreowania się na promotora demokracji na Bliskim Wschodzie oraz odbudowania silnej pozycji w regionie<sup>18</sup>. W konsekwencji coraz ostrzejszej polityki wewnętrznej Damaszku Turcja zdecydowała się na wielowymiarową konfrontację z reżimem syryjskim: wsparcie logistyczne i materialne opozycyjnej Syryjskiej Rady Narodowej oraz Wolnej Armii Syryjskiej, przyjęcie uchodźców syryjskich oraz ofensywę dyplomatyczną na arenie międzynarodowej<sup>19</sup>. Tym samym w początkowej fazie wojny Turcja stanęła po przeciwnej stronie konfliktu, naprzeciw Rosji i Iranu, wspierając wraz z innymi państwami Zatoki Perskiej syryjską opozycję antyasadowską. Ta postawa wynikała głównie z przyczyn kulturowo-historycznych, ale też kalkulacji geopolitycznej.

Z punktu widzenia Ankary początkowe lata rozwoju konfliktu były niekorzystne dla interesu państwowego. Pierwsze scenariusze rozwiązania kwestii syryjskiej zakładały szybki upadek obozu władzy Asada, zwycięstwo umiarkowanej opozycji i odegranie przez Turcję znaczącej roli w odbudowie nowego państwa syryjskiego oraz w przywróceniu harmonii na Bliskim Wschodzie. W konsekwencji odwrotnego rozwoju wydarzeń i zaostrzającego się konfliktu Turcja musiała zmierzyć się z procesami marginalizacji swojej pozycji w regionie, przejawiającymi się zamrożeniem stosunków z Egiptem, Izraelem oraz pogorszeniem relacji z Iranem, Arabią Saudyjską i Irakiem<sup>20</sup>. Systematycznemu pogorszeniu ulegała też sytuacja wewnętrzna – prócz destabilizacji aparatu państwowego, Erdoğan musiał zmierzyć się z konsekwencjami „polityki otwartych drzwi” dla syryjskich uchodźców. Obecność 3 mln sąsiadów zza wschodnich granic i jej odczuwalne efekty – polityczne, ekonomiczne, społeczne, demograficzne – nadwyrężyły zaufanie obywateli do władz centralnych i wytworzyły atmosferę strachu oraz niechęci wobec migrantów i bezpośredniego zaangażowania Turcji w konflikt militarny<sup>21</sup>. Dodatkowo, w konsekwencji polityki bliskowschodniej, doszło do eskalacji walk z radykalną Partią Pracujących Kurdystanu (PKK) oraz wzrostu zagrożenia ze strony islamskiego terroryzmu, który coraz częściej przenikał na terytorium tureckie. Z powyższych powodów w latach 2012–2015 Turcja wycofała się z aktywnego udziału w rozgrywkach syryjskich, minimalizując ryzyko poniesienia strat i ograniczając swoje działania jedynie do obrony

<sup>18</sup> Więcej na ten temat: K. Kaczorowski, *Stambulska recepcja Arabskiej Wiosny i idei „tureckiego modelu demokracji”*, Kraków 2014.

<sup>19</sup> S. Ananicz, *Bezradność i osamotnienie: Turcja wobec wojny w Syrii*, „Komentarze OSW”, nr 136, 9.05.2014, s. 2–3, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-05-12/bezradnosc-i-osamotnienie-turcja-wobec-wojny-w-syrii> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> A. Burak, *Wpływ kryzysu syryjskiego na emigrację uchodźców do Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku*, red. A. Burak, N. Gburzyńska, Toruń 2016, s. 61–70; zob. J. Piątek, *Uchodźcy a postawa Turcji*, [w:] *Turcja w XXI wieku, op. cit.*, s. 35–51.



własnego terytorium, ewentualnie pośredniej pomocy innym państwom lub organizacjom biorącym udział w walkach.

Zmiana postawy wobec syryjskiej wojny nastąpiła w 2015 r., kiedy to Turcja zaniepokojona rosnącymi w siłę kurdyjskimi Powszechnymi Jednostkami Samoobrony (YPD), które obecnie kładą podwaliny para-państwu w północnej Syrii, a które są ramieniem zbrojnym Partii Unii Demokratycznej (PYD), zaczęła otwarcie grozić bezpośrednią operacją militarną. Na skutek agresywnych działań równolegle prowadzonych przez Rosję na terenach blisko granicy tureckiej, w tym intensywnego bombardowania Turkmenów, w listopadzie 2015 r. siły tureckie zestrzeliły rosyjski bombowiec Su-24, co doprowadziło do otwartego kryzysu w stosunkach rosyjsko-tureckich<sup>22</sup>. Moskwa zerwała wszelkie kontakty z Ankarą, nałożyła surowe i kosztowne sankcje gospodarcze i wizowe oraz postawiła szereg progowych warunków, od których uzależniła poprawę bilateralnych relacji, a jednocześnie zintensyfikowała działania militarne nakierowane na syryjskich Turkmenów. Ponadto Rosja otwarcie wsparła kurdyjskie YPD. Na drugim froncie Rosja rozpoczęła propagandową ofensywę przeciwko Ankarze, oskarżając Turcję o wspieranie terrorystycznej organizacji Państwa Islamskiego (ISIS), co miało skutkować osłabieniem pozycji Turcji na arenie międzynarodowej, a nawet wyeliminowaniem tego gracza z rozgrywek o powojenną rolę na Bliskim Wschodzie<sup>23</sup>.

Jednakże taktyczna i krótkoterminowa potrzeba współpracy Rosji z Turcją w ramach konfliktu syryjskiego doprowadziła już w sierpniu 2016 r. do ocieplenia wzajemnych stosunków, mimo niewypełnienia szeregu wymogów postawionych Erdoğanowi zaledwie kilka miesięcy wcześniej. Implikacją do przyspieszenia normalizacji stał się dodatkowo nieudany pucz części dowódców wojskowych w Turcji, kategorycznie potępiony przez Moskwę, która jednocześnie poparła wszelkie działania Erdoğana mające na celu osądzenie winnych, w tym masowe czystki w państwie oraz aresztowania podejrzanych o udział w lipcowych wydarzeniach<sup>24</sup>. W niedługim czasie odbył się szereg spotkań na wysokim szczeblu, w czasie których potwierdzono „powrót do normalności” za pomocą licznych gwarancji kooperacji w sferze handlu i turystyki, w tym rozpoczęcia budowy wspomnianej elektrowni atomowej w Akkuyu, a nawet militarnej.

Powyższe działania świadczą o powrocie do pragmatycznego partnerstwa Rosji i Turcji, które zakłada przede wszystkim unikanie bezpośrednich konfliktów

---

<sup>22</sup> M. Chudziak, *Turecka gra va banque: napięcia po zestrzeleniu rosyjskiego bombowca*, „Analizy OSW”, 25.11.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-11-25/turecka-gra-va-banque-napiecia-po-zestrzeleniu-rosyjskiego-bombowca> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>23</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji...*, op. cit., s. 35–37.

<sup>24</sup> Więcej na ten temat: M. Chudziak, *Turcja po pucz: krucha jedność narodowa*, „Analizy OSW”, 27.07.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-27/turcja-po-pucz-krucha-jednosc-narodowa> [dostęp: 28.04.2018]; idem, *Pucz jako mit założycielski. Filary ideologiczne Nowej Turcji*, „Punkt Widenia OSW” 2017, nr 66, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/\\_pw\\_66\\_pucz-jako-mit\\_net\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/_pw_66_pucz-jako-mit_net_0.pdf) [dostęp: 28.04.2018].



tów oraz ciągle przeciąganie linii w kwestiach kryzysowych i w poszukiwaniu konsensusów. Mimo wspomnianych doraźnych celów odmrożenia stosunków turecko-rosyjskich Ankara wpasowuje się również w długofalową strategię Rosji, która dzięki współpracy z Turcją skłania umiarkowaną część syryjskiej opozycji do zaprzestania bezpośrednich walk z siłami reżimu. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że posiadając sojusznika w sunnickiej Turcji, Rosja burzy negatywny wizerunek patrona szyitów oraz partnera Iranu w świecie arabskim. Partnerstwo Putina z Erdoğanem jest również swoistą asekuracją na wypadek ewentualnego konfliktu Rosji ze Stanami Zjednoczonymi i resztą Zachodu. Z perspektywy Turcji, odmrożenie relacji również wpisuje się w szerszy kontekst rewizji tureckiej polityki. Ówczesnie Erdoğan był zmuszony skoncentrować się na przebudowie ustrojowej własnego kraju oraz ograniczyć wpływy PKK, kosztem pozycji regionalnej. W szerszej perspektywie Rosja wciąż jest w stanie zapewnić ochronę szczątkowych interesów tureckich w Syrii oraz wzmocnić pozycję Turcji wobec Zachodu, z którym Turcja weszła w okres konfliktów i napięć<sup>25</sup>.

Jednocześnie Turcja próbuje przede wszystkim równoważyć wpływy Iranu na Bliskim Wschodzie poprzez intensyfikację relacji dyplomatycznych z krajami Zatoki Perskiej. Tym samym po nieudanym puczu wojskowym doszło do kilku ważnych wizyt politycznych w Katarze i Arabii Saudyjskiej. Od czerwca 2016 r. postępuje normalizacja stosunków z Izraelem – najpoważniejszym rywalem regionalnym Teheranu. Poprawa relacji turecko-izraelskim opiera się głównie na kalkulacjach ekonomicznych, obejmujących wspólne wydobywanie i tranzyt gazu z podmorskich złóż we wschodnim Morzu Śródziemnym, ale posiada także wymiar geopolityczny, służący ograniczaniu wpływów Teheranu<sup>26</sup>.

Przełomowym wydarzeniem z perspektywy rozwiązania konfliktu syryjskiego było spotkanie w Soczi 22 listopada 2017 r., na którym prezydenci Rosji, Turcji i Iranu omówiali przyszłość Syrii po zwycięstwie nad ISIS. Głównym tematem rozmów były dalsze działania w ramach procesu astańskiego oraz czterech stref deeskalacji na zachodzie Syrii<sup>27</sup>. Przywódcy zaplanowali organizację wyborów parlamentarnych oraz stworzenie nowej konstytucji, która zagwarantuje pokojowe współistnienie wszystkich grup etnicznych. W ocenie autorki trójstronne spotkanie miało na celu przede wszystkim realizację polityki krajowej oraz bliskowschodniej Rosji, która chciała być postrzegana jako strona zwycięska konfliktu oraz jako gracz mający największy wpływ na kształtowanie się nowego państwa w regionie. Rosyjskie działania są wymierzone głównie w Sta-

<sup>25</sup> J. Lang, W. Rodkiewicz, *Szczyt Putin–Erdoğan: ocieplenie na warunkach Kremla*, „Analizy OSW”, 10.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-10/szczyt-putin-erdogan-ocieplenie-na-warunkach-kremla> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>26</sup> A. Balcer, *Sojusz reżimów...*, *op. cit.*, s. 5–6.

<sup>27</sup> W. Rodkiewicz, *Porozumienie Rosji, Turcji i Iranu o ustanowieniu w Syrii „obszarów deeskalacji”*, „Analizy OSW”, 10.05.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-05-10/porozumienie-rosji-turcji-i-iranu-o-ustanowieniu-w-syrii-obszary-deeskalacji> [dostęp: 28.04.2018].

ny Zjednoczone, których polityka bliskowschodnia okazała się nieefektywna – w konsekwencji amerykańskie wpływy w regionie zostały zmarginalizowane.

Warto w tym miejscu również przywołać kwestię opozycji sunnickiej, generalnie pomijanej w procesie pokojowym dla Syrii, a będącej w posiadaniu sporej części terenów na zachodzie Syrii. Opozycja sunnicka otrzymuje wsparcie od sąsiednich państw, głównie Turcji i Izraela, tym samym wciąż posiada realny wpływ na wydarzenia w regionie. Głównym punktem zapalnym jest wizja przyszłego państwa syryjskiego po zakończeniu wojny. Syryjska opozycja za warunek konieczny do aktywnego włączenia się w proces pokojowy uznaje rezygnację reżimu Asada z pełnienia dotychczasowych funkcji. Nie jest to oczywiście do zaakceptowania przez Damaszek oraz Moskwę, więc zamyka możliwość rozwiązania konfliktu jedynie na mocy narzędzi politycznych<sup>28</sup>.

Spotkanie w Soczi dość szybko okazało się porozumieniem fasadowym. Eliminacja z walk jednego gracza nie zakończyła wojny, gdyż pozostałe strony wciąż nie uzyskały satysfakcjonującego dla siebie rezultatu. Wycofanie się rosyjskich oddziałów również nie przełożyło się na realne decyzje. Rosyjskie wojskowe bazy w Tatus i Chmejnim zostały utrzymane na mocy porozumień z Asadem o długoletnim pobycie sił rosyjskich w Syrii<sup>29</sup>. Jednocześnie jedną z najistotniejszych przeszkód na drodze do rozwiązania konfliktu jest kwestia kurdyjska.

### Kwestia kurdyjska i nowe otwarcie w konflikcie syryjskim

Jednym z poważniejszych elementów konfliktogennych w relacjach turecko-rosyjskich w sferze polityki bliskowschodniej jest kwestia kurdyjska, czyli podejście do przyszłej egzystencji syryjskich Kurdów, reprezentowanych przez PYD oraz YPG<sup>30</sup>. Ankara konsekwentnie oskarża PYD–YPG o ideologiczne i polityczne powiązania oraz bezpośrednią współpracę z turecką PKK, której głównym celem działalności jest utworzenie autonomicznego tworu państwowego oraz wywalczenie pełni praw obywatelskich dla mniejszości kurdyjskiej w Turcji. PKK uznawana jest przez władze Ankary za organizację terrorystyczną, co przekłada się na podobną ocenę syryjskiej grupy PYD–YPG<sup>31</sup>. Nie do zaakceptowania dla Turcji jest również fakt, iż syryjskim Kurdom przez ostatnie lata zaangażowania w konflikt

---

<sup>28</sup> J. Lang, M. Menkiszak, *Spotkanie w Soczi – iluzja końca konfliktu w Syrii*, „Analizy OSW”, 29.11.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-29/spotkanie-w-soczi-iluzja-konca-konfliktu-w-syrii> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Zob. B. Halhalli, *Kurdish Political Parties in Syria: Past Struggles and Future Expectations*, [w:] *Comparative Kurdish Politics in the Middle East*, red. E. Tugdar, S. Al, Palgrave Macmillan 2018, s. 27–53.

<sup>31</sup> *Erdogan Questions Why US Has Armed Syrian Kurdish „Terrorists”, Disputes Claims of Dictatorship*, PBS News Hour, 19.10.2017, <https://www.pbs.org/newshour/show/erdogan-questions-u-s-armed-syrian-kurdish-terrorists-disputes-claims-dictatorship> [dostęp: 28.04.2018].

syryjski udało się stworzyć autonomiczny i zarządzany autorytarnie twór polityczny: Demokratyczny System Federalny Północnej Syrii (Rojava), oparty na skrajnie lewicowych ideach konfederalizmu demokratycznego<sup>32</sup>.

Przeciwnie stanowisko przyjmuje strona rosyjska, która syryjskich Kurdów uznaje za sojuszników w konflikcie syryjskim. Jest to konsekwencja przyjaznych stosunków nawiązanych już na początku XIX wieku po rosyjskim podboju Zakaukazia. Moskwa oceniana jest pozytywnie jako obrońca i krzewiciel kurdyjskiego dorobku narodowego, w tym kulturowego<sup>33</sup>, mimo historycznego epizodu sowieckiej zdrady pierwszego autonomicznego państwa kurdyjskiego, Republiki Kurdystanu, w Mahabadu<sup>34</sup>. Współcześnie epizod ten wpływa na kształt relacji kurdyjsko-rosyjskich, choć przez niektórych badaczy jest uznawany za uwarunkowanie ich współczesnych stosunków, ze szczególnym uwzględnieniem poparcia strony kurdyjskiej w konflikcie syryjskim oraz ewentualnych decyzji politycznych po zakończeniu konfliktu na Bliskim Wschodzie na korzyść Kurdów.

Warto pamiętać, że siły kurdyjskie odgrywają znaczącą rolę w procesie przebudowy Syrii na wzór pożądaný przez Moskwę: zachowanie integralności terytorialnej państwa syryjskiego oraz transformacja post-wojennej Syrii do formatu federalnego. Niewykluczone, że Rosji udało się pogodzić różnice interesów między Kurdami a reżimem Asada, co odzwierciedlały zapewnienia Damaszku o przekazaniu politycznej autonomii mniejszości kurdyjskiej w ramach częściowej decentralizacji władzy w nowej Syrii<sup>35</sup>. Po stronie kurdyjskiej natomiast pojawiały się zapewnienia o chęci inkorporacji sił kurdyjskich do Narodowej Armii Syrii, przy zachowaniu konstytucyjnej gwarancji federalności państwa<sup>36</sup>. Tym samym największym wyzwaniem dla Moskwy było pogodzenie interesów strategicznego partnera – Turcji, w zmieniających się uwarunkowaniach politycznych w Syrii.

<sup>32</sup> J. Lang, M. Menkiszak, *Spotkanie w Soczi...*, *op. cit.*

<sup>33</sup> W czasach Związku Radzieckiego w sowieckiej Armenii działało kurdyjskojęzyczne radio, którego sygnał docierał do Kurdów spoza ZSRR, podtrzymujące i rozwijające tożsamość etniczną społeczności. Równolegle w Republice Tureckiej mniejszość kurdyjska była silnie represjonowana. ZSSR wyprodukowało również pierwszy kurdyjski film („Zare”, 1926).

<sup>34</sup> Po proklamacji w 1946 r. pierwszej autonomicznej Republiki Kurdystanu w Mahabad, dzisiejszym Iranie, Józef Stalin, mimo wcześniejszych zapewnień, wycofał swoje poparcie. Decyzja była konsekwencją strategicznego porozumienia zawartego na konferencji jałtańskiej. Bez wsparcia Sowietów państwo kurdyjskie zostało zajęte przez siły irańskie. Mullah Mustafa Barzani, Kurd irackiego pochodzenia, uważany przez swoich rodaków za symbol walki o niepodległość, wraz ze swoimi zwolennikami otrzymał azyl w sowieckich państwach satelickich w latach 1946–1948.

<sup>35</sup> *Syria to Consider Granting Kurds Greater Autonomy*, Aljazeera, 26.10.2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/09/syria-granting-kurds-greater-autonomy-170926121821968.html> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>36</sup> K. Sulaivany, *Kurdish-led SDF Will Join Syrian Army If Federal State Guaranteed: Rojava Official*, Kurdistan24, 26.11.2017, <http://www.kurdistan24.net/en/news/ef87496d-e1c4-41e9-a176-10139e5d5a46> [dostęp: 28.04.2018].

Dla Ankary przy obecnym układzie sił na Bliskim Wschodzie kwestia kurdyjska jest elementem krytycznym<sup>37</sup>. Warto ponownie podkreślić, iż dla syryjskich Kurdów wojna syryjska stała się przede wszystkim okazją do wywalczenia niepodległości w ramach Rojavy przy granicy z Turcją, które systematycznie się powiększało, co przez Ankarę jest jednoznacznie uznawane za zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju. Dodatkowym impulsem do zaostrzenia walki z Kurdami był świetny wynik kurdyjskiej partii w wyborach parlamentarnych w 2016 r. W rezultacie Erdoğan zerwał dwuletni rozejm z PKK i rozpoczął agresywną wojnę w celu osłabienia wpływów kurdyjskiej partyzantki, a następnie narzucenia rozwiązania kwestii kurdyjskiej na własnych warunkach oraz pośredniego powstrzymania rozrostu państwa kurdyjskiego na terenie Syrii.

Walka ta początkowo okazała się nieskuteczna, a prowadzone działania ze strony rządu doprowadziły do najkrwawszych od lat 90. walk na terenie Turcji, kiedy to przez cały kraj przetoczyła się fala zamachów bombowych, wymierzonych w policję oraz wojsko. Erdoğan, za zgodą Rosji i Iranu, podjął decyzję o interwencji militarnej pod płaszczykiem walki z radykalnym terroryzmem islamskim. Operacja „Tarcza Eufratu”, oficjalnie wymierzona przeciwko terrorystycznemu ISIS, oznaczała w rezultacie przejęcie kontroli nad znaczącymi dla tureckich władz terenami, oddzielającymi od siebie dwa kurdyjskie kantony Afrin i Kobane<sup>38</sup>. Niedopuszczenie do połączenia tych dwóch terenów stało się kluczowym dla strony tureckiej, co przejawiało się w wielu wypowiedziach, w tym groźbach decydentów tureckich, odwołujących się do planowanej inwazji tureckiego wojska na kurdyjskie kantony<sup>39</sup>.

Plan Ankary, zakładający odebranie terenów Afrin spod władzy parapaństwa Rojava, został wykonany w marcu 2018 r., po kilku miesiącach operacji wojskowej „Gałązka Oliwna”. Pomijając aspekt ogromnego sukcesu wewnętrznego Erdoğan, zajęcie kurdyjskich kantonów ma krytyczne znaczenie dla rozwoju konfliktu w Syrii i sytuacji na Bliskim Wschodzie. Po pierwsze, nastąpiło nowe otwarcie w tej wieloletniej wojnie, której strategicznym wymiarem będzie wykorzystanie potencjału syryjskich Kurdów. Po drugie, w wymiarze koncertu mocarstw w regionie wydarzenia te wymuszają reinterpretację dotychczasowego układu sił i relacji między głównymi graczami<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Zob. S. Al, *Human Security Versus National Security: Kurds, Turkey and Syrian Rojava*, [w:] *Comparative Kurdish Politics...*, op. cit., s. 57–83.

<sup>38</sup> J. Lang, *Turcja rozszerza operację w Syrii*, „Analizy OSW”, 21.09.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-21/turcja-rozszerza-operacje-w-syrii> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>39</sup> *Erdogan Says Turkey Must Clear Syria's Afrin of YPG Militia*, Reuters, 17.11.2017, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey/erdogan-says-turkey-must-clear-syrias-afrin-of-ypg-militia-idUSKBN1DH0ZV> [dostęp: 28.04.2018].

<sup>40</sup> M. Chudziak, M. Marszewski, K. Strachota, *Zdobycie Afrinu przez siły tureckie*, „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-03-20/zdobycie-afrinu-przez-sily-tureckie> [dostęp: 28.04.2018].

Pozycja Stanów Zjednoczonych wydaje się obecnie najbardziej chwiejna, co spowodowane jest przede wszystkim nadszarpniętymi relacjami z dotychczasowym strategicznym sojusznikiem, czyli Turcją, oraz napięciami z kurdyjskimi grupami<sup>41</sup>. Dla Turcji sukces w Afrin to szansa na odwrócenie dotychczasowych proporcji wpływu na sytuację w Syrii. Bez wątpienia Ankara odbudowała osłabioną wcześniejszymi porażkami pozycję regionalnego gracza. Jednocześnie rząd Erdoğanowi poważnie rozważa kontynuację militarnych operacji wymierzonych w siły kooperujące z PKK, czyli oddziały w syryjskim Manbidżu, w irackim Sindżarze lub Kandilu. Konsekwencją tych działań będzie wejście w otwarty konflikt z USA oraz Iranem, którzy wspierają wspomniane grupy. Ponadto Rosja, osłabiona szeregiem porażek w ostatnich miesiącach, może również poszukiwać w nowej fazie konfliktu szansy na odbudowę swojej pozycji. Moskwie przede wszystkim zależy na podgrzewaniu konfliktu amerykańsko-tureckiego, w czym niewątpliwie atutem jest instrumentalne wykorzystanie zbudowanego partnerstwa z Turcją oraz tradycyjne wpływy na grupy kurdyjskie. Co istotne z perspektywy regionalnej, wszystkie powyższe potencjalne kierunki działań najsilniejszych graczy doprowadzą do znaczącej eskalacji wojny syryjskiej<sup>42</sup>.

## Konkluzje

Sojusz Turcji, Rosji i Iranu znacząco wpłynąłby na układ sił na Bliskim Wschodzie, a nawet w regionie całej Euroazji. Jednak mimo wielu zbieżności między owymi państwami, takie trwałe strategiczne partnerstwo wydaje się wykluczone. Na drodze aktywnej i bezproblemowej współpracy między Erdoğanem a Putinem stoją zarówno kwestie historyczno-kulturowe, jak i skrajnie odmienne priorytety w kwestii syryjskiej.

Rosyjska polityka bliskowschodnia wpisuje się w globalną strategię nowego ładu międzynarodowego, w którym Rosja może odzyskać równoważną pozycję w stosunku do Stanów Zjednoczonych. Strategia ta opiera się na dwóch filarach: przekonaniu rosyjskich elit o odwiecznej roli Rosji jako globalnego hegemonu oraz konieczności ograniczenia dominacji USA, co w konsekwencji pozwoli zdobyć równoprawną pozycję na arenie międzynarodowej. Oba uwarunkowania od trzech dekad kształtują zagraniczną politykę rosyjską, implikując podporządkowywanie relacji z państwami trzecimi głównemu celowi strategicznemu<sup>43</sup>.

Z dzisiejszej perspektywy bezpośrednie zaangażowanie w konflikt przez Rosję można ocenić jako efektywne przejęcie dowodzenia w regionie oraz przyjęcie ofensywnej pozycji na arenie regionalnej i globalnej. Analitycy zwracają

<sup>41</sup> Zob. *A Review of U.S.-Turkey Relations in 2017 and Prospects for 2018*, red. A. Williams, Turkish Heritage Organization, Washington 2018; por. K. Ustun, *The Operation Olive Branch and the US Policy in Syria*, „Seta Perspective” 2018, nr 3.

<sup>42</sup> M. Chudziak, M. Maraszewski, K. Strachota, *Zdobycie Afrinu...*, *op. cit.*

<sup>43</sup> W. Rodkiewicz, *Bliskowschodnia polityka Rosji...*, *op. cit.*, s. 5–10.

uwagę na kilka celów, jakie Kreml pragnął osiągnąć przy pomocy radykalnej zmiany polityki bliskowschodniej, po raz kolejny wykorzystując relację z państwem trzecim jedynie jako narzędzie do wymuszenia daleko idących konsekwencji. Po pierwsze, dzięki zastosowaniu propagandowej kampanii społecznej interwencja militarna stała się potwierdzeniem rosyjskich aspiracji mocarstwowych, które trafiają na podatny grunt w społeczeństwie, z nostalgią wspominające czasy ZSRR. Na poziomie krajowym Putin wykorzystuje politykę zagraniczną, w tym bliskowschodnią, jako narzędzie do umacniania swojej politycznej pozycji w Rosji wobec elit oraz społeczeństwa. Po drugie, Rosja oczekiwała liberalizacji polityki Zachodu w stosunku do Rosji po aneksji Krymu, w tym zniesienia gospodarczych sankcji w zamian za podjęcie walki z terrorystycznymi grupami na Bliskim Wschodzie, przede wszystkim z ISIS<sup>44</sup>.

Dla Turcji polityka bliskowschodnia jest głównie elementem składającym się na rewizję kształtu całego tureckiego państwa, która ma na celu przede wszystkim całościową przebudowę ustrojową. Ostatni sukces w kantonie Afrin został już wykorzystany przez Erdoğan do naprawy wizerunku armii tureckiej po miesiącach czystek oraz do konsolidacji większości społeczeństwa i elit politycznych wokół ośrodka władzy. Wynika to z masowego przeświadczenia obywateli tureckich o realnym zagrożeniu ze strony syryjskiej PYD. W państwie, w którym wciąż odczuwa imperialne resentymenty, każdy sukces na arenie regionalnej czy globalnej jest traktowany jako potwierdzenie skuteczności elit rządzących oraz odzyskiwania utraconej przed laty pozycji mocarstwa światowego. Turcja w strategicznym partnerstwie z Rosją połączonym z samodzielnymi działaniami w regionie kurdyjskim upatruje zarazem karty przetargowej w skonfliktowanych relacjach z Zachodem, w szczególności z USA oraz Unią Europejską.

W ocenie autorki największym wygranym dotychczasowej rozgrywki na Bliskim Wschodzie jest Rosja. Przy użyciu *hard power* Moskwa odbudowała swoją pozycję w regionie, choć wydawać by się mogło, iż w obecnym świecie braki w potencjale gospodarczym stanowią zaporę w kreowaniu pozycji mocarstwa. Jednakże ostatnie wydarzenia w Syrii – przejście kontroli nad kurdyjskim kantonem Afrin – otworzyły nowy etap koncertu mocarstw, a jego konsekwencje nie są na ten moment jednoznaczne do przewidzenia. Jedno jest pewne: Turcja odzyskała stracony przez lata konfliktu potencjał mocarstwa regionalnego, który zapewne będzie chciała w najbliższym czasie wykorzystać, kontynuując pacyfikację regionu i neutralizując siły kurdyjskie. Jednakże z perspektywy bezpieczeństwa regionalnego i globalnego należy podkreślić, iż powyższe analizy wskazują jasno na brak rzeczywistych możliwości na utrzymanie porozumienia pokojowego w sprawie Syrii i zakończenia wieloletniego konfliktu zbrojnego. Mnogość sprzecznych interesów wszystkich graczy, w tym w szczególności Turcji i Rosji, wciąż pozostawia przyszłość Syrii oraz regionu pod ogromnym znakiem zapytania.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.



## **Turkey and Russia towards security issues of Middle East in the second decade of the 21st century**

The Middle East is witnessing a total makeover that could change the rules of war, peace and stability not only in the region, but also the whole globe. Main directors of this shift are Russian President Vladimir Putin and Turkish President Recep Tayyip Erdoğan. Main goal of following article is to analyze contemporary influence of Turkey and Russia on reality of Middle East, especially on regional security and to point consequences this partnership implicates for future shape of the region.

**Key words:** Turkey, Russia, Iran, international security, Syria, Syrian War

## **Turcja i Rosja wobec problemów bezpieczeństwa Bliskiego Wschodu w drugiej dekadzie XXI w.**

Bliski Wschód doświadcza obecnie całkowitej przebudowy, która może odmienić zasady wojny, pokoju oraz stabilności nie tylko w ramach regionu, ale również całego globu. Głównymi reżyserami tych zmian są prezydent Władimir Putin oraz prezydent Recep Tayyip Erdoğan. Celem artykułu jest analiza współczesnego wpływu Turcji oraz Rosji na sytuację na Bliskim Wschodzie, w szczególności na bezpieczeństwo regionalne oraz konsekwencje turecko-rosyjskiego partnerstwa na przyszły kształt regionu.

**Słowa kluczowe:** Turcja, Rosja, Iran, bezpieczeństwo międzynarodowe, Syria, wojna syryjska





**Robert Borkowski**

dr hab. prof. nadzw., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, prezes Polskiego  
Towarzystwa Bezpieczeństwa Narodowego

**FEDERACJA ROSYJSKA I CHIŃSKA REPUBLIKA LUDOWA  
WOBEĆ FUNDAMENTALIZMU, SEPARATYZMU  
I TERRORYZMU ISLAMSKIEGO**

**Wprowadzenie**

Od zarania cywilizacji Azja Środkowa była miejscem konfliktów i wojen toczonych przez wielkie imperia dążące do przejęcia kontroli nad „heartlandem” największego kontynentu. W przeszłości rywalizowano między innymi o kontrolę nad biegnącym przez ten region Jedwabnym Szlakiem. Także dzisiaj Azja Środkowa jest jednym z ważniejszych strategicznie regionów świata, gdzie ścierają się interesy i wpływy geopolityczne Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych i Chińskiej Republiki Ludowej oraz pomniejszych mocarstw regionalnych: Indii, Iranu i Turcji. W historii Rosji i Chin zetknięcie z islamem przybierało zarówno pokojowe formy handlu i rozwoju gospodarczego, jak i bezlitosnej walki oraz konfliktów o charakterze religijnym. W następstwie wojny radziecko-afgańskiej, a także wywołanej nią fali islamskiego fundamentalizmu i zbrojnego dżihadyzmu, ruchy zbrojne islamu stały się zagrożeniem dla bezpieczeństwa zarówno Rosji, Chin, jak i wszystkich państw Azji Środkowej. Rozpad ZSRR, wojna domowa w Afganistanie i późniejsza ekspedycja USA oraz jej sojuszników do tego kraju, wzmocniły tylko intensywność walk toczonych przez islamskie ruchy zbrojne, zagrażające stabilności wewnętrznej oraz regionalnej Azji Środkowej.

Podobnie jak wcześniej czyniły to władze radzieckie, obecne postkomunistyczne reżimy środkowoazjatyckie na ogół niezwykle brutalnie traktują ruchy politycznego islamu w swoich krajach. Represje wobec przywódców religijnych, korupcja elit politycznych i nierówności społeczne stały się więc zarzewiem sytuacji rewolucyjnej i podatnym gruntem dla ruchów zbrojnych islamskiego fundamentalizmu. Celem niniejszego artykułu jest podjęcie refleksji nad zagrożeniem bezpieczeństwa FR i ChRL ze strony ugrupowań islamskich ekstremistów oraz kierunkami polityki bezpieczeństwa antyterrorystycznego obu mocarstw. Artykuł ma, rzecz jasna, charakter przyczynkowski z racji chociażby skromnego wymiaru objętościowego i stanowi w istocie zaledwie wprowadzenie do szerokiego spektrum problematyki bezpieczeństwa Rosji, Chin i Azji Środkowej oraz separatyzmu i terroryzmu islamskiego, z którymi borykają się zarówno Moskwa, jak i Pekin.

Szacuje się, że w Rosji zamieszkuje największa spośród krajów europejskich populacja muzułmanów, stanowiąca około 12% całego społeczeństwa (17 mln). Zważywszy wyższą stopę przyrostu naturalnego niż w innych populacjach wyznaniowych, najprawdopodobniej w ciągu najbliższej dekady odsetek muzułmanów osiągnie w FR blisko 15% ludności (19 mln). Najliczniejsze społeczności muzułmańskie zamieszkują północny Kaukaz, Powołże, Ural oraz Moskwę i Petersburg. Muzułmanie stanowią też większość w kaukaskich republikach oraz w Baszkirii i Tatarstanie. Dominuje tu islam sunnicki (90% wyznawców). Pierwsi wyznawcy islamu pojawili się na terenach dzisiejszej Rosji (w południowym Dagestanie) na fali arabskiej ekspansji około 650 r. Dzisiejsze muzułmańskie terytoria północno-kaukaskich republik Czeczenii, Inguszetii, Kabardo-Bałkarii, Karaczajo-Czerkiesji oraz Adygei pierwotnie były zamieszkałe przez ludność prawosławną, która uległa islamizacji w wyniku podbojów tureckich w XV–XVI w.<sup>1</sup> Z kolei Tatarzy stali się muzułmanami na początku XIV w., po tym, jak chan Złotej Ordy Uzbek przyjął islam, narzucając go swym poddanym. W nowożytnej i najnowszej historii Rosji walki z muzułmańskimi ruchami zbrojnymi miały miejsce zarówno w czasach imperium Romanowów i wojen o Kaukaz, jak i w czasie tworzenia Rosji sowieckiej. Najdłużej trwające powstanie antyrosyjskie miało miejsce w Czerkiesji w latach 1829–1864, natomiast w Dagestanie i Czeczenii walki oddziałów Szamila, pod hasłami wojny świętej, toczyły się w latach 1834–1859. Z kolei w rosyjskiej wojnie domowej armie bolszewików walczyły z powstaniami muzułmańskich basmaczy w Azji Środkowej od 1918 roku aż do 1933. Warto podkreślić, że w latach 1918–1919 w walkach z bolszewikami zaznaczyła się działalność Turkietańskiej Organizacji Wojskowej.

Również Chiny wielokrotnie w swej historii prowadziły kampanie zbrojne przeciw muzułmańskim armiom, choć dzisiaj problemy z islamskim separatyzmem i dżihadyzmem mają w istocie znaczenie marginalne i dotyczą wyłącznie

---

<sup>1</sup> L. Bazylow, *Historia Rosji*, Wrocław 1985, s. 255.

obszaru jednej tylko prowincji Państwa Środka. Współcześnie w Chińskiej Republice Ludowej Chińczycy Han stanowią przytłaczającą większość 92% ludności. Wśród mniejszości etnicznych wymienia się aż pięćdziesiąt sześć różnych narodowości, w tym dziesięć odrębnych społeczności muzułmańskich. Według oficjalnych statystyk Chiny zamieszkuje około 25 mln muzułmanów, choć wielu ekspertów sugeruje, że dane te są przez władze celowo zaniżane. Większość chińskich wyznawców islamu przynależy do sunnickiej szkoły hanafickiej, będącej najbardziej tolerancyjną i otwartą odmianą islamu. Historia islamu w Państwie Środka sięga VII w. n.e., a więc zarówno kontaktów handlowych z kupcami arabskimi i perskimi, jak i walk o powstrzymanie arabskiej ekspansji<sup>2</sup>. Niezwykle dynamiczny rozwój islamu w Chinach miał miejsce w czasach rządów mongolskiej dynastii Yuan, kiedy nową religię uznawano za sprzyjającą rozwojowi gospodarki. Z kolei rządy dynastii Ming przyniosły zwalczanie wyznawców islamu, uznanego za religię sprzeczną ze starochińskimi tradycjami; wprowadzono wówczas restrykcje wobec małżeństw mieszanych, co wyraźnie zahamowało liczebność populacji muzułmanów w Państwie Środka. Na obecną sytuację mniejszości muzułmańskich w ChRL wpływa prowadzona od ponad stu lat zdecydowana polityka sinizacyjna Pekinu<sup>3</sup>. Już w okresie republiki, tj. po upadku dynastii Quing w 1911 r., doszło do prześladowań muzułmanów, które jeszcze nasiliły się podczas chińskiej rewolucji kulturalnej, kiedy to w ramach polityki ateizacji niszczone meczety i zamykano medresy, wprowadzając zakaz nauki religii muzułmańskich dzieci<sup>4</sup>.

Współcześnie islam jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się religii w Chinach, jeśli chodzi o trend wzrostowy liczby wyznawców, co jest głównie efektem stopy przyrostu naturalnego w społecznościach muzułmańskich. choć liczebność muzułmańskich społeczności jest wobec ogromu populacji całej ChRL wciąż znikoma. Odbudowano wiele meczetów, których liczbę szacuje się na 34 tys., a liczbę imamów na około 60 tys. W ramach państwowej klasyfikacji mniejszości etnicznych w latach 50. ubiegłego wieku uznano oficjalnie dziesięć grup etnicznych wyznających islam: Chińczyków Hui<sup>5</sup>, Ujgurów, Kazachów, Dongsiang, Kałkazów, Salów, Tadżyków, Uzbeków, Baoan i Tatarów.

---

<sup>2</sup> Zob. M.M. Dziekan, *Cywilizacja islamu w Azji i Afryce*, Warszawa 2007, s. 417–423. Więcej na ten temat: W. Cieciora, *Muzułmanie chińscy – historia, religia, tożsamość*, Warszawa 2014.

<sup>3</sup> M. Kołodziej, *Islam we współczesnych Chinach*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, nr 16, s. 43–58; por. także R. Israeli, *Islam in China. Religion, Ethnicity, Culture and Politics*, Maryland 2002 oraz J.K. Fairbank, *Historia Chin: Nowe spojrzenie*, Warszawa 1996.

<sup>4</sup> Na temat współczesnej historii Chin zob. J. Gittings, *Historia współczesnych Chin. Od Mao do gospodarki rynkowej*, Kraków 2010, a także R. Huang, *China: A Macro History*, New York 1997.

<sup>5</sup> W tym przypadku kryterium wyznawanej religii stało się według władz równoznaczne z etnicznym, notabene podobnie jest w przypadku bośniackich Muzułmanów, uważanych za jeden z etnosów Bośni i Hercegowiny.

## Federacja Rosyjska wobec islamskiego terroryzmu i separatyzmu

Jedną z najtrudniejszych kwestii politycznych przełomu stuleci był dla Rosji terroryzm kaukaski związany z wojnami czeczeńskimi<sup>6</sup>. Okrucieństwo terrorystów, groźba secesji kolejnych republik, paranoiczne w istocie obawy Kremla o spistość federacji i strach przed utratą kontroli, wreszcie naciski międzynarodowej społeczności, krytycznie oceniającej brutalność rosyjskiej polityki – wszystko to tworzyło skomplikowany konglomerat problemów społecznych, wyznaniowych, politycznych, policyjnych i wojskowych. Konflikty na Kaukazie, związane z rozpadem Związku Radzieckiego, nie miały pierwotnie charakteru wojny religijnej, lecz pod wpływem zaostrzenia sytuacji wojennej nastąpiła radykalizacja separatystów, a islamscy fanatycy zaczęli odgrywać coraz poważniejszą rolę. Zamachy terrorystyczne stawały się więc coraz bardziej spektakularne. Do najpoważniejszych aktów terrorystycznych w pierwszej wojnie czeczeńskiej (grudzień 1994 – sierpień 1996)<sup>7</sup> należał atak ugrupowania Szamila Basajewa na szpital w Budionnowsku w 1995 r. (podczas walk zginęło 129 osób, a 415 zostało rannych) oraz ataki Czeczenów na Kizlar oraz Pierwomajskoje w 1996 r. (78 zabitych i około 300 rannych zakładników podczas szturmów wojsk rosyjskich). Jednym z najważniejszych zamachów tego okresu było wysadzenie w powietrze bloku mieszkalnego zamieszkałego przez rodziny żołnierzy rosyjskich w stolicy Dagestanu – Machaczkałe w 1996 r. Po zakończeniu pierwszej wojny, która pochłonęła po stronie czeczeńskiej około 70 tys. ofiar, na terytorium Czeczenii oraz innych republik kaukaskich rozwinął się na znaczną skalę kidnaping i handel ludźmi. Porywano dla okupu głównie dziennikarzy i obcokrajowców, a niewolnictwo stało się w muzułmańskiej republice codziennością, co było, rzecz jasna, skrzętnie przemilczane przez zachodnie media. Tego rodzaju przestępcze praktyki przyczyniły się wszakże do stopniowej utraty przez Czeczenów sympatii międzynarodowej opinii publicznej<sup>8</sup>.

Bezpośrednim powodem rozpoczęcia drugiej wojny czeczeńskiej (październik 1999 – kwiecień 2000, a biorąc pod uwagę zwalczanie oporu partyzackiego – *de facto* aż do kwietnia 2009 r.) był dla władz Federacji Rosyjskiej najazd na Dagestan dokonany przez bojowników kilkutysięcznego oddziału Szamila

---

<sup>6</sup> Zob. K. Borkowski, *Przeobrażenia na Kaukazie po 1990 r.*, [w:] *Kaukaz w stosunkach międzynarodowych. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, red. P. Olszewski, K. Borkowski, Piorków Trybunalski 2008, s. 261–277; W. Gizicki, *Cień Prometeusza: problemy bezpieczeństwa w regionie Kaukazu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, R. 7, cz. 1, s. 97–109 oraz M. Falkowski, *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*, „Prace OSW” 2006, nr 23.

<sup>7</sup> Zob. A. Wilk, *Operacja militarna na Kaukazie Północnym jako wyraz nowej rangi sił zbrojnych w polityce FR*, [w:] *Ogniska konfliktów: Balkany, Kaukaz*, red. B. Klich, Kraków 2000, s. 105–122.

<sup>8</sup> M. Falkowski, *Kaukaskie „terytoria plemienne”: Kaukaz Północny – cywilizacyjnie obca enklawa w granicach Rosji*, „Prace OSW” 2010, nr 34, s. 1–74.

Basajewa oraz jego saudyjskiego sprzymierzeńca, emira Habiba Abderrahmana Chattaba i oddziału ochotników z krajów arabskich, których Rosjanie określają jednoznacznie jako wahabitów. Przywódcy czeczeńscy, głosząc program utworzenia kalifatu kaukaskiego, liczyli na wybuch antyrosyjskiego powstania wszystkich muzułmańskich narodów Kaukazu<sup>9</sup>. W tym samym 1999 roku miała miejsce seria zamachów bombowych na bazarach we Władykaukazie i w Mineralnych Wodach, dokonanych przez nieznanych sprawców.

Kolejne zamachy wywołały znacznie większy oddźwięk społeczny, gdyż zaczęto dokonywać ich w granicach Rosji. W Wołgodońsku, przed blokiem mieszkalnym, miała miejsce eksplozja ciężarówki wyładowanej materiałami wybuchowymi (17 zabitych, 100 rannych). Nieznani sprawcy wysadzili w powietrze bloki mieszkalne w Bujnasku oraz dwa bloki w Moskwie i podłożyli ładunek wybuchowy w centrum handlowym w pobliżu Kremla. Zamachy w stolicy Rosji pochłonęły dwieście ofiar śmiertelnych. Eksplozje w moskiewskich blokach miały miejsce nocą, w odstępie kilku dni<sup>10</sup>. Zbiegły na Zachód Aleksander Litwinienko oskarżył rosyjską służbę bezpieczeństwa FSB o przeprowadzenie zamachów i dokonanie antyczeczeńskiej prowokacji. Bez względu na to, kto był sprawcą, zamachy rzeczywiście wywołały w społeczeństwie rosyjskim wzrost nastrojów antyczeczeńskich, dając tym samym poparcie dla karnej ekspedycji na Grozny<sup>11</sup>. W kolejnych latach doszło do zamachów bombowych w Moskwie (2000), w Piatigorsku oraz na Kubaniu (2001), a także do serii samobójczych zamachów bombowych na rosyjskie bazy wojsk okupacyjnych w Czeczenii (Ałchan-Jurt, Grozny, Gudermes, Urus-Martan, Argun). W 2003 r. na centralnym stadionie w Groznym doszło do spektakularnej, lecz nieudanej próby eliminacji prorosyjskiej elity władzy – w zamachu rannych zostało kilkadziesiąt osób. Rok później, w kolejnym, tym razem lepiej przygotowanym zamachu bombowym, dokonanym również na stadionie, podczas uroczystości państwowych zginął prezydent Czeczenii Ahmad Kadyrow.

W czasie drugiej wojny czeczeńskiej odpowiedzią na terror wojsk rosyjskich była eskalacja czeczeńskiego terroryzmu. Niewątpliwie najgłośniejszym zamachem pozostaje kryzys zakładniczy w teatrze na moskiewskiej Dubrowce

---

<sup>9</sup> M. Kuleba, *Czeczenia. Miecz Proroka*, Warszawa 2002 oraz P. Grochmalski, *Wojna w Czeczenii*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, red. W. Malenowski, Wrocław 2000, s. 270–299.

<sup>10</sup> Oba bloki były 8-piętrowe i w obu zginęła większość mieszkańców. Pierwszy z zamachów miał miejsce 9 września (94 zabitych, 150 rannych), drugi – 13 września (118 zabitych, 150 rannych), por. R.M. Barnas, *Terroryzm. Od asasynów do bin Ladena*, Wrocław 2001, s. 179–180.

<sup>11</sup> W Riazaniu mieszkańcy jednego z bloków zatrzymali osobników, którymi okazali się oficerowie służb specjalnych, podkładających w piwnicach podejrzane paczki. Rosyjskie MSW ogłosiło, że były to ćwiczenia mające na celu obudzenie czujności mieszkańców, jednak tego rodzaju „ćwiczenia” miały miejsce tylko raz, zob. A.W. Litwinienko, J. Felsztyński, *Wysadzić Rosję*, Poznań 2007 oraz M. Kuleba, *Czeczenia. Miecz Proroka*, Warszawa 2002, s. 35–38.

w 2002 r.<sup>12</sup> Podczas szturm rosyjskich formacji specjalnych śmierć poniosło co najmniej 171 osób, z czego większość ofiar stanowili zakładnicy. W tym samym roku doszło do eksplozji bomby w dagestańskim Kaspijsku podczas parady wojсковей (43 zabitych, 100 rannych). W 2004 r. w samobójczym zamachu bombowym w moskiewskim metrze zginęło 41 osób, a w samobójczych zamachach bombowych w dwóch samolotach śmierć poniosło 90 pasażerów. Podobnie jak w konflikcie izraelsko-palestyńskim, część zamachowców-samobójców stanowiły kobiety (*szahidki*), tzw. czeczeńskie czarne wdowy. Przełomowym i najbardziej znanym zamachem był jednak atak na szkołę w Biesłanie w Północnej Osetii w 2004 r., gdzie zginęło 339 osób (w tym 156 dzieci szkolnych), a 705 zostało rannych podczas szturm wojsk federalnych. Władze Osetii nie ujawniły szczegółów prowadzonego śledztwa, mimo żądań mieszkańców Biesłanu. Również proces jedynego schwytanego terrorysty nie dał jednoznacznej odpowiedzi co do przebiegu zdarzeń. Odpowiedzialnością za atak obarczono czeczeńskich terrorystów Szamila Basajewa. Matki zabitych dzieci domagały się wyjaśnienia przebiegu zdarzeń, oskarżając władze o spowodowanie śmierci uczniów szkoły i apelując do społeczności międzynarodowej o pomoc w wyjaśnieniu przebiegu tragedii. W tym samym roku kaukascy bojownicy zaatakowali Nazrań w Inguszetii, gdzie zabito około 100 osób. Odpowiedzialność za atak przyjął Szamil Basajew. Po zamachu w Biesłanie zachodni politycy przestali werbalnie popierać sprawę czeczeńską, a krytyka Federacji Rosyjskiej została ograniczona. Okrucieństwo ataku terrorystycznego na szkołę pełną dzieci stanowiło zatem punkt zwrotny w stosunku Zachodu do sprawy czeczeńskiej, która stała się odtąd sprawą przegraną.

Kolejny spektakularny zamach miał miejsce w czerwcu 2005 r., kiedy eksplozja ładunku wybuchowego spowodowała wykoślenie się pociągu relacji Grozny–Moskwa (15 rannych). Zamach miał miejsce w odległości ok. 150 km od stolicy Rosji, a przeprowadzony został w Dniu Rosji. W październiku 2005 r. oddział czeczeńskich rebeliantów z „Sił Kaukaskiego Frontu” wraz z islamistami brygady „Jarmuk” z Kabardyno-Bałkarii zaatakował obiekty rządowe w Nalczyku, stolicy Kabardyno-Bałkarii, rosyjskiej republiki na Kaukazie. Doszło wówczas do regularnej bitwy z siłami rządowymi a miasto zostało otoczone przez wojska federalne.

Na początku drugiej wojny czeczeńskiej wpływy fundamentalistów islamskich były nieznaczące, lecz pod wpływem rosyjskich akcji eksterminacyjnych znaczenie islamskich fanatyków, uzyskujących wsparcie z zagranicy, wśród czeczeńskich bojowników wyraźnie wzrosło. Odpowiedzią na rosyjski terror były zarówno ataki oddziałów partyzanckich, jak i taktyka samobójczych zamachów, dokonywanych częstokroć na rozkaz komendantów, którzy nie podporządkowali się prezydentowi. Nasilenie terroryzmu, w tym sytuacje zakładnicze w teatrze na Dubrowce i w szkole w Biesłanie zdyskredytowało czeczeński ruch oporu w oczach światowej opinii publicznej i zniszczyły reputację prezydenta Asłana

<sup>12</sup> Akcję komanda Mowsara Barajewa poprzedziła eksplozja ładunku przed moskiewskim McDonal-dem, zob. A. Zaucha, *Moskwa Nord-Ost*, Olszanica 2003, s. 90.



Maschadowa, który próbował załagodzić sytuację, proponując Moskwie rozejm i rozmowy, słusznie przy tym podkreślając, że obecnie najgroźniejsze zamachy terrorystyczne dokonywane są bynajmniej nie na terytorium Czeczenii<sup>13</sup>.

Po śmierci Maschadowa czeczeński ruch zbrojny uległ postępującej radykalizacji, a na jego czele stanął muzułmański duchowny szejk Abdul Chalimaa Sajdułłajew, czwarty przywódca czeczeńskim po zlikwidowanych przez siły rosyjskie Dżocharze Dudajewie, Selimie Chan Jandarbijewie i Asłanie Maschadowie. Szamil Basajew (przyjąwszy islamskie imię Abdullah Szamil abu Idrys), komendant polowy i faktyczny przywódca powstania, który podporządkował sobie największą część grup zbrojnych, proklamował wojnę totalną przeciw Rosji. W swej deklaracji stwierdził między innymi, że „[...] ci, którzy walczą w imię Allacha, będą się bić dalej. Oczywiście jest, że nie tylko Czeczenia, ale cały Kaukaz nie może pozostać w granicach państwa rosyjskiego. Święta wojna trwa i będzie się toczyć aż do końca. Nie da się jej przerwać. Imperium musi zostać zniszczone”<sup>14</sup>. W wywiadzie dla telewizji ABC Basajew, formalnie sprawujący funkcję wiceprezydenta Czeczenii, przyznał się do stosowania metod terrorystycznych, choć jednocześnie oskarżył Rosję o masakrę zakładników podczas szturm na szkołę w Biesłanie. Zbrojna antyrządowa rebelia miała miejsce również w Dagestanie, gdzie ugrupowanie „Szarijat”, kierowane przez Rasula Makaszaripowa, nasilało akcje terrorystyczne, najczęściej wymierzone przeciwko jednostkom policji i wojsk rosyjskich w stolicy republiki, Machaczkałe.

Dwie eksplozje w Wołgogradzie, a także zamachy w Dagestanie na miesiąc przed rozpoczęciem igrzysk olimpijskich w Soczi, spowodowały drastyczne nasilenie kontroli w obiektach użyteczności publicznej w całej Rosji. Wydarzenia te doprowadziły do zwiększenia uprawnień służb specjalnych, skutkującego ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. W przypadku republik Kaukazu Północnego oznaczało to porzucenie jakichkolwiek negocjacji z islamskimi radykałami i realizację modelu państwa policyjnego, jaki funkcjonuje obecnie w Czeczenii. Wybuchy w Wołgogradzie (29 i 30 grudnia 2013 r.), w wyniku których śmierć poniosły 34 osoby, wywołały szok w społeczeństwie rosyjskim i spowodowały wznowienie publicznych debat nad metodami walki z terroryzmem. Część rosyjskich polityków, ekspertów i dziennikarzy podkreślała, że odpowiedzialność za chaos i zagrożenie ponoszą „liberałowie”, którzy chcą ograniczyć możliwość działania sił porządku i służb specjalnych. Inni wskazują na nieudolność władz w sferze walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Wśród proponowanych kroków na pierwszym miejscu znalazło się zaostrzenie kar dla terrorystów (z karą śmierci włącznie) i ograniczenie prawa mediów do publikowania informacji o terrorystach. Najważniejszą postacią owego czasu stał się Doku Umarow. Ten samozwańczy „emir”, dawny

<sup>13</sup> R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny – studium z antropologii polityki*, wyd. 3, Toruń 2014, s. 229–233.

<sup>14</sup> *Chechen Guerrilla Leader Calls Russians „Terrorists”*, ABC News, <https://abcnews.go.com/Nightline/International/story?id=990187&page=1> [dostęp: 14.05.2018].

bojownik o niepodległość Czeczenii, ogłosił postulat budowy państwa islamskiego w regionie. Umarow wezwał do działań mających na celu storpedowanie przeprowadzenia w Soczi w lutym 2014 r. olimpiady zimowej. W samym Północnokaukaskim Okręgu Federalnym, obejmującym republiki zamieszkane przez kaukaskie narody tradycyjnie wyznające islam, zwłaszcza w Dagestanie, wciąż zdarzają się ataki bojowników wymierzone w policję, przedstawicieli władzy lokalnej i lojalny wobec państwa kler muzułmański. Akcje terrorystyczne przynoszą jednak poważne reperkusje i straty wśród członków podziemia, systematycznie zabijanych przez rosyjskie służby bezpieczeństwa. Represjom podlegają także członkowie rodzin bojowników. Zgodnie z nowymi przepisami odpowiadają oni finansowo za straty będące rezultatem akcji terrorystycznych dokonanych przez ich bliskich. Rozbita na małe oddziały dżihadystyczna partyzantka nie stanowi już poważniejszego zagrożenia militarnego.

Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie igrzysk olimpijskich w Soczi stała się pretekstem do zwiększenia roli siłowych organów władzy w republikach północnokaukaskich. Procesowi temu towarzyszy wymiana części ich liderów, inicjująca nową politykę (np. w Dagestanie i Kabardo-Bałkarii). Widoczne jest wycofanie z prób rokowań z podziemiem dżihadystycznym i przejście do realizacji wyłącznie siłowych metod walki z islamskimi bojownikami, jak to miało miejsce na przykład w Inguszetii. Pojawia się zatem pytanie, czy władze miały rzeczywiste intencje politycznego rozwiązywania nabrzmiałej sytuacji, czy też negocjacje polityczne były pozorowane. Po zamachach w Wołgogradzie prezydent Czeczenii Ramzan Kadyrow ogłosił konieczność bezwzględnej rozprawy z terrorystami w taki sposób, w jaki dokonał tego w rządzonej przez siebie republice. Tym samym podkreślił modelowe wręcz dla Kremla rozwiązanie kwestii bezpieczeństwa na Kaukazie Północnym. Ceną, jaką Kreml musi zapłacić za skuteczne zdławienie przez Kadyrowa czeczeńskiego dżihadyzmu, jest jednak ograniczenie kontroli nad Czeczenią i konieczność przyzwolenia na wzrost wpływów jej lidera. Z racji lokalnej tradycji kulturowej (wojna jako tradycyjne zajęcie mężczyzn, czy to w imperium otomańskim, czy w rosyjskim) i sytuacji ekonomicznej (stagnacja, bezrobocie, perspektywy zatrudnienia właściwie wyłącznie w służbach mundurowych) Czeczenia posiada nieproporcjonalnie liczne siły zbrojne i policyjne w stosunku do niewielkiej liczebności swej populacji. Wyrazem pozycji czeczeńskiego lidera był między innymi znaczący udział oddziałów czeczeńskich w Syrii – w roli żandarmerii wojskowej.

Lojalność Kadyrowa i innych przywódców republik północnokaukaskich wobec władz w Moskwie zapewnia im kolejne subwencje z budżetu federalnego (w przypadku Czeczenii jest to niebagatelna kwota kilkunastu miliardów rubli). Terroryzm wszakże nie może wygasnąć, choćby z tego powodu, że stanowi zarówno dla Kremla, jak i dla kaukaskich przywódców pretekst do poszerzania prerogatyw władzy, jej umacniania oraz ograniczania wolności i swobód obywatelskich. Epatowanie dżihadystycznym zagrożeniem leży w interesie Moskwy, jest bowiem

uzasadnieniem polityki Rosji na Kaukazie i prowadzenia działań zbrojnych. Kreml zdecydował się na dalszą autonomizację przywódców kaukaskich republik według sprawdzonego już modelu czeczeńskiego. Wydarzenia w Wołgogradzie wywarły ogromny wpływ na sytuację polityczną i społeczną w Rosji<sup>15</sup>. Nasileniu uległy na przykład kontrole podróżnych, władze próbują np. kontrolować w większym niż dotychczas stopniu migracje z Kaukazu Północnego w głąb Rosji, co pociąga za sobą wzrost liczby funkcjonariuszy służb ochrony. Można spodziewać się także dalszego zaostrzania przepisów antyterrorystycznych, i tak już – od 2013 r. – surowych (podniesiono wtedy wysokość kar za działalność terrorystyczną, wprowadzono karę do dziesięciu lat więzienia za udział w szkoleniu terrorystycznym oraz egzekwowanie odpowiedzialności materialnej rodzin zamachowców za wyrządzone przez nich szkody). Pod hasłem walki z terroryzmem i bardzo szeroko rozumianym ekstremizmem można ograniczać swobody wszystkich obywateli Federacji Rosyjskiej, w tym także uderzać w wolność masmediów.

### **Chińska Republika Ludowa wobec islamskiego terroryzmu i separatyzmu**

Region Autonomiczny Sinciang-Ujgur znajduje się północno-zachodnich Chinach i jest największą pod względem powierzchni prowincją w ChRL. Sinciang (inaczej Sinkiang, Xīnjiāng) jest także najsłabiej zaludnionym regionem Chińskiej Republiki Ludowej. Prowincja ta, zwana dawniej (oraz obecnie przez Rosjan) Turkiestanem Wschodnim, nazywana była także Turkiestanem Chińskim i obejmuje ogromną powierzchnię 1,6 mln km<sup>2</sup>, której znaczną część stanowią pustynie i góry. Region ten zajmuje mniej więcej 1/6 (16%) terytorium Chin i jest zasobny w złoża ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Ma też znaczenie strategiczne ze względu na korytarz przesyłowy ropy naftowej ze złóż kazachstańskich; rurociąg ten w istotny sposób zwiększa dywersyfikację chińskiego importu, co pozwala Chinom na twardsze stanowisko w negocjacjach z innymi partnerami handlowymi. Sinciang graniczy z Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem, Mongolią, Afganistanem oraz Indiami i Pakistanem. Północna część regionu nosi nazwę Dżungarii. Chińska nazwa regionu ma pochodzenie mandżurskie i oznacza „nowe kresy”.

Sinciang zasiedlają głównie altajskie ludy Ujgurów, Mongołów i Kazachów. Prowincję tę zamieszkuje większość chińskich mniejszości muzułmańskich (poza Chińczykami Hui), w tym Ujgurzy, liczący 9 mln ludności, Kazachowie (ok. 2,2 mln), Kirgizi (200 tys.), chińscy Tadżycy (40 tys.), będący jedyną szyicką społecznością w Chinach, jak również Uzbegy (12 tys.) i Tatarzy (5 tys.). Natomiast Chińczycy Han, osiedlani tu przez władze, zamieszkują głównie większe miasta. Z danych spisu powszechnego z 1952 r. wynika, że Chińczycy Han stanowili ok. 7% ludności prowincji, natomiast na początku lat 90. XX w. odsetek ten

---

<sup>15</sup> P. Kościński, K. Zasztowt, *Polityka Rosji na Kaukazie Północnym po zamachach w Wołgogradzie*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 1, s. 1–2.

wzrósł już do blisko 40%. Ukazuje to skalę natężenia akcji osiedleńczej i długofalowy wysiłek Pekinu na rzecz sinizacji prowincji. Polityka osiedlania Hanów, szczególnie w Kotlinie Dżungarskiej, i dokonywana w jej następstwie zmiana struktury etnicznej, stały się niewątpliwie czynnikiem eskalującym konflikt. Ujgury, będący drugą pod względem liczebności mniejszością muzułmańską w Chinach, uważani są za potomków starożytnego ludu Ujgurów, który tworzył niegdyś na terenie dzisiejszej Mongolii Zachodniej i Sinciangu silne państwo w postaci kaganatu ujgurskiego. Za duchową stolicę współczesnych Ujgurów uważa się miasto Kaszgar. „Ujgurami” nazwano ludy pochodzenia tureckiego zamieszkujące Turkiestan Wschodni, a nazwa pochodzi od tureckiego *Uyğur*, tj. „zjednoczeni ludzie”. Zarówno etnos, język, jak i kultura Ujgurów jest pokrewna sąsiednim, tureckim ludom Azji Środkowej. W przeważającej większości są oni wyznawcami islamu sunnickiego – na tle religijnym wielokrotnie dochodziło w Turkiestanie do brutalnie tłumionych rebelii, m.in. w latach 1873, 1933, 1945 oraz 1962<sup>16</sup>.

Już w 1864 r. wybuchła antychińska rebelia, w wyniku której Ujgury ogłosili niepodległe państwo o nazwie Yettishar, jednak już w 1876 r. Qingowie zaanektowali region. Kiedy pozycja Chin na arenie międzynarodowej osłabła, ich północne regiony weszły w skład rosyjskiej strefy wpływów. W 1913 r. Chiny stały się republiką, a w 1933 r. Ujgury ponownie się zbuntowali, ogłaszając utworzenie Pierwszej Republiki Wschodniego Turkiestanu, jednak spacyfikowani, rok później znów weszli w skład Republiki Chińskiej. W tym czasie nastąpiła inwazja sowiecka na Turkiestan. Wykorzystując osłabienie ZSRR, w 1944 r. Ujgury kolejny raz ogłosili niepodległość, proklamując powstanie Drugiej Republiki Wschodniego Turkiestanu – tym razem udało im się utrzymać suwerenność przez pięć lat. W czasie wojny domowej w Chinach południową częścią regionu zarządzili nacjonałiści, wyparci później przez maoistów. W 1949 r. włączono cały region w obręb ChRL. Pekin kontrolował wówczas wyłącznie północną część terytorium regionu i był silnie uzależniony od pomocy ZSRR. Rok później wybuchł bunt inspirowany przez Kuomintang, stłumiony ostatecznie w 1958 r. Początkowo niechęć Ujgurów do chińskiej władzy manifestowana była ulicznymi demonstracjami, przeradzającymi się nieraz w starcia z policją. Upadek ZSRR, a w jego następstwie powstanie niepodległych państw zamieszkałych głównie przez tureckie ludy muzułmańskie, jak również rozwój światowego dżihadyzmu na Bliskim Wschodzie i w regionie, przyczyniły się do wzrostu aspiracji oraz aktywności ujgurskich separatystów.

Obecne ujgurskie odrodzenie islamskie jest efektem rewolucji irańskiej, a także rozwoju fundamentalizmu islamskiego i dżihadystycznej partyzantki afgańskiej w wojnie z ZSRR oraz dżihadyzmu Al Kaidy. Ochotnicy ujgurscy, walcząc w wojnie w Afganistanie, nabyli doświadczenia militarnego, a ich udział w walce zbrojnej inspirował młode pokolenie do podejmowania walki i rozwoju separaty-

---

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. D.C. Gladney, *Ethnic Identity in China: The Making of a Muslim Minority Nationality*, London 2003; *idem*, *Muslim Chinese: Ethnic Nationalism in the People's Republic*, Cambridge 1991.

zmu. Jednakże główna organizacja separatystów, czyli Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu w Sinciang, jest zbyt słaby, by zagrozić integralności Chin czy choćby w najmniejszym stopniu stabilności prowincji. Również państwa regionu nie są zainteresowane podsycaniem ujugurskiego separatyzmu. Chińskie władze nie mają więc żadnych trudności ani ograniczeń w prowadzeniu polityki silnej ręki w Sinciang, wychodząc z założenia, że tolerancja wobec muzułmanów mogłaby okazać się zgubna dla Pekinu, jako możliwa zachęta dla innych mniejszości do podobnych wystąpień<sup>17</sup>. Władze ChRL na wszelki wypadek wzmacniają jednak obecność wojskową w Sinciang, obawiając się powstańczego zrywu muzułmanów.

W 2014 r. chińskie władze zabroniły urzędnikom, nauczycielom, studentom oraz uczniom wyznającym islam wszelkiej aktywności religijnej w czasie Ramadanu. Zarządzenie jest wyrazem polityki powtórnej ateizacji, chociaż oficjalnie zapobiegać ma promowaniu religii w szkołach i urzędach. Wcześniej władze Sinciang zakazały nadawania dzieciom imion o charakterze religijnym (np. Mahomet, Islam, Mekka). Za złamanie prawa grozi pozbawienie dziecka państwowej rejestracji, co jest równoznaczne z wykluczeniem ze społeczeństwa poprzez pozbawienie dostępu do opieki medycznej, edukacji szkolnej i świadczeń socjalnych. Mężczyznom zakazano noszenia „brody o nienaturalnych rozmiarach”. W roku 2017, w reakcji na video wyemitowane przez ISIS w Iraku, w którym pojawiły się groźby pod adresem Chin, władze nakazały konfiskatę Koranu. Po serii ataków ujugurskich nożowników, w tym po krwawych incydentach w szkołach, władze wprowadziły obowiązek rejestracji większych noży, maczet, siekier etc., umieszczając na nich kody kreskowe celem identyfikacji ich właścicieli w razie ataku nożowników lub w razie ich użycia podczas antypaństwowych zamieszek.

Chińska Republika Ludowa i Federacja Rosyjska podjęły wspólny wysiłek na rzecz polityki stabilizacji i bezpieczeństwa regionalnego, tworząc w 2001 roku wraz z państwami Azji Centralnej (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan) oraz w późniejszym okresie z Pakistanem i Indiami, Szanghajską Organizację Współpracy (SCO)<sup>18</sup>. W 2004 r., niewątpliwie pod wpływem rozwoju sytuacji militarnej w Afganistanie i rozwoju światowego dżihadyzmu, na mocy zapisów Szanghajskiej Konwencji o Walce z Terroryzmem, Separatyzmem i Ekstremizmem z 15 czerwca 2001 r. została powołana podczas szczytu przywódców państw SCO w Taszkencie Regionalna Struktura Antyterrorystyczna (RATS). Wskazane w konwencji cele zwalczania władze ChRL, z właściwą sobie retoryką, określają mianem „trzech diabłów”. Siedzibą RATS jest Taszkient, a do jej zadań,

<sup>17</sup> B. Zemanek, *Na granicy kultur – mniejszości narodowe a stosunki międzynarodowe ChRL*, [w:] *Współczesne Chiny w kontekście stosunków międzynarodowych*, red. J. Wardęga, Kraków 2013, s. 355–370; zob. także D. Eimer, *Z dala od cesarza. Podróże po obrzeżach Chin*, Kraków 2015; R. Gunaratna, A. Acharya, W. Pengxin, *Ethnic Identity and National Conflict in China*, New York 2010 oraz M.R. Sławiński, *Nowożytna historia Chin*, Kraków 2005.

<sup>18</sup> Wcześniej, w 1996 r., powołując do życia nieformalną platformę współpracy tzw. Szanghajską Piątkę; zob. E. Czarkowska, *Rosja i Chiny w Azji Środkowej: między współpracą a współzawodnictwem*, „Stosunki Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 182–183.



oprócz zwalczania terroryzmu, separatyzmu oraz ekstremizmu, należy także koordynacja niemilitarnych działań w sferze polityki bezpieczeństwa w Azji Środkowej oraz rozwijanie systemu wymiany informacji między państwami członkowskimi. Jednym z najważniejszych osiągnięć RATS było opracowanie listy osób oraz organizacji zakazanych w SCO, a także listy członków organizacji terrorystycznych i ruchów ekstremizmu religijnego. Oba państwa od 2005 r. systematycznie przeprowadzają ćwiczenia antyterrorystyczne (pod kryptonimem „Peace Mission”), z których część ma charakter ćwiczeń wojskowych, a część policyjnych o rzeczywistym charakterze antyterrorystycznym<sup>19</sup>.

## Podsumowanie

1. Mniejszości muzułmańskie w Federacji Rosyjskiej oraz w Chińskiej Republice Ludowej są różne liczebnie. W Chinach muzułmanie stanowią niewielki odsetek społeczeństwa (poniżej 2%), a co za tym idzie – za wyjątkiem Sinciangu problem separatyzmu bazującego na islamie nie istnieje. W Rosji natomiast muzułmanie stanowią znaczącą część społeczeństwa, co wymusza odmienną od chińskiej, politykę władz wobec muzułmańskich społeczności. W obu państwach wszakże społeczności muzułmańskie wykazują znaczną dynamikę wzrostu z uwagi chociażby na wyższą stopy przyrostu naturalnego aniżeli w innych społecznościach. Zmusza to władze obu mocarstw do długofalowego planowania skutecznej polityki wobec muzułmańskich mniejszości.
2. Islamski fundamentalizm, separatyzm i terroryzm stanowi poważne wyzwanie w sferze polityki bezpieczeństwa obu mocarstw. W następstwie wojen afgańskich we wszystkich krajach Azji Środkowej rozwinęły się ruchy fundamentalizmu islamskiego, głoszące ideologię państwa religijnego<sup>20</sup>. Szczególną aktywność przejawiają ruchy w Uzbekistanie (np. Islamski Ruch Uzbekistanu, Hizb u Tahrir, w Kotlinie Fergańskiej). Zarówno władze Federacji Rosyjskiej, jak i władze Chińskiej Republiki Ludowej postrzegają działalność organizacji dżihadystycznych jako zagrożenie destabilizacją całego regionu. W razie obalenia istniejących reżimów i zastąpienia ich formami kalifatów, analogicznych do afgańskiego Talibanu, mogłoby to stanowić zagrożenie zewnętrzne dla granicznych regionów obu państw. Ewentualne sukcesy militarne dżihadystycznych partyzantek i organizacji terrorystycznych są też poważną siłą inspirującą i radykalizującą młode pokolenia muzułmańskich mniejszości Rosji i Chin, zagrażającą rozwojem

---

<sup>19</sup> Zob. Z. Śliwa, *Współpraca wojskowa Chin i Rosji*, „Bellona” 2010, nr 2, s. 100–106.

<sup>20</sup> J. Lang, *Zbrojni radykalowie islamscy Azji Centralnej*, Warszawa 2013; A. Rashid, *Dżihad – narodziny wojującego islamu w Azji Środkowej*, Warszawa 2003; K. Strachota, *Nowy system „nie-bezpieczeństwa” regionalnego w Azji Centralnej*, „Prace OSW” 2001, nr 1.

terroryzmu poprzez wzrost powiązań pomiędzy rodzimymi organizacjami islamistycznymi a ruchami afgańskimi, uzbeckimi etc. Niepokój co do sytuacji w Azji Środkowej może powodować niespójności w polityce FR i ChRL, z jednej bowiem strony występuje rywalizacja o wpływy, z drugiej zaś – konieczność współpracy dyktuje wspólny interes w zapewnianiu stabilności regionu umożliwiającej gospodarczy rozwój w ramach między innymi Jedwabnego Szlaku.

3. Wspólna polityka FR i ChRL wobec ekstremizmu i terroryzmu islamskiego jest więc dla obu mocarstw koniecznością, której pozytywne rezultaty przeważają nad korzyściami ewentualnej rywalizacji, jaka miała miejsce w przeszłości<sup>21</sup>. Polityka Chin, jak i Rosji, wynika z obaw o integralność państwa. Pekin nie godzi się więc na rzeczywistą autonomię ani choćby liberalizację polityki w żadnym z regionów zamieszkałych przez mniejszości, prowadząc wobec Sinciangu politykę sinizacji analogiczną do traktowania Tybetu. Rosjanie, po doświadczeniach z secesją Czeczenii, realizują model wasalny wypracowany w spacyfikowanej republice.
4. Różnice w polityce bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz Chińskiej Republiki Ludowej są wszakże wyraźne. Pekin jest dużo bardziej sprawny w zakresie roztaczania kontroli i inwigilacji nad obywatelami. W Chinach trudniejszy jest dostęp do broni palnej aniżeli w Rosji, co powoduje, że *modus operandi* separatystów ujęgurskich jest analogiczny do obecnych działań Palestyńczyków (ataki nożowników, taranowanie grup ludzi samochodami). Również wysoki poziom rozwoju technologii cyfrowych pozwala Chińczykom na skuteczniejszą kontrolę i inwigilację różnych środowisk społecznych (coraz powszechniejsze wprowadzanie urządzeń biometrycznych w kontroli dostępu i wstępu do budynków, kody kreskowe w rejestracji broni białej etc.). Rosjanie stosują natomiast tradycyjne metody prowokacji policyjnych, infiltracji środowisk ekstremistycznych oraz siłowych metod eliminacji przeciwników. Z tego powodu rosyjski system antyterrorystyczny był wielokrotnie krytykowany z racji nieliczenia się z życiem zakładników, skali represji i liczby cywilnych ofiar w antyterrorystycznej polityce Kremla<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. H. Głębocki, *Radykalizm islamski w Azji Środkowej jako czynnik zbliżenia między Rosją i Chinami*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 18 oraz M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu smoka. Rosja – Chiny 1991–2014*, Kraków 2014.

<sup>22</sup> Na temat rosyjskiego systemu antyterrorystycznego zob. K. Kraj, *Rosyjski system antyterrorystyczny*, Kraków 2017; *idem*, *Rosja w walce z terroryzmem*, Toruń 2009 oraz *Rosja a terroryzm*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2008, nr 2, s. 61–76.



## **Russian Federation and People's Republic of China against fundamentalism, separatism and Islamic terrorism**

The article reflects on the security issues of Russia, China and Central Asia in the context of Islamic separatism and terrorism, which Moscow and Beijing face. Following the Afghan Wars, all Islamic countries have developed Islamic fundamentalist movements that proclaim the ideology of a religious state. Both the authorities of the Russian Federation and the authorities of the People's Republic of China see the activities of Jihadist organizations as a threat of destabilization throughout the region. The common policy of the Russian Federation and the PRC towards Islamic extremism and terrorism is a necessity for both powers, and they have undertaken a joint effort for regional stability and security policy in 2001 and establishing a Regional Counterterrorism Structure (RATS) under the Shanghai Convention on the Fight against Terrorism, Separatism and Extremism from June 15, 2001.

**Key words:** Russian Federation, People's Republic of China, Islamic fundamentalism, separatism, Islamic terrorism

## **Federacja Rosyjska i Chińska Republika Ludowa wobec fundamentalizmu, separatyzmu i terroryzmu islamskiego**

W artykule podjęto refleksję nad problematyką bezpieczeństwa Rosji, Chin i Azji Środkowej w kontekście separatyzmu i terroryzmu islamskiego, z którymi borykają się Moskwa i Pekin. W następstwie wojen afgańskich we wszystkich krajach Azji Środkowej rozwinęły się ruchy fundamentalizmu islamskiego, głoszące ideologię państwa religijnego. Zarówno władze Federacji Rosyjskiej, jak i władze Chińskiej Republiki Ludowej postrzegają działalność organizacji dżihadystycznych jako zagrożenie destabilizacją całego regionu. Wspólna polityka FR i ChRL wobec ekstremizmu i terroryzmu islamskiego jest dla obu mocarstw koniecznością, państwa te podjęły zatem wspólny wysiłek na rzecz polityki stabilizacji i bezpieczeństwa regionalnego, powołując w 2001 r., na mocy zapisów Szanghajskiej Konwencji o Walce z Terroryzmem, Separatyzmem i Ekstremizmem z 15 czerwca 2001 r., Regionalną Strukturę Antyterrorystyczną (RATS).

**Słowa kluczowe:** Federacja Rosyjska, Chińska Republika Ludowa, fundamentalizm islamski, separatyzm, terroryzm islamski

**Kazimierz Kraj**

dr, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu

## **ROSJA I CHINY – WALKA Z TERRORYZMEM**

### **Wprowadzenie**

W artykule poruszam, oczywiście w wielkim skrócie, zagadnienie zwalczania terroryzmu w Federacji Rosyjskiej oraz w Chińskiej Republice Ludowej. Na przykładzie rozwiązań prawnych wskazuję, jak trudnym i czasochłonnym jest stworzenie właściwych regulacji prawnych oraz ram organizacyjnych dla jego skutecznego zwalczania. Przedstawiam współdziałanie państw – członków Szanghajskiej Organizacji Współpracy – w zakresie zwalczania terroryzmu, ekstremizmu i separatyzmu. Opisuję jedną z nielicznych struktur międzynarodowych – Regionalną Strukturę Antyterrorystyczną SOW – będącą narzędziem tej międzynarodowej wspólnoty w walce z terroryzmem. Tematyka artykułu jest (była) poruszana w niewielu polskojęzycznych publikacjach, stanowiąc tym samym interesujący i praktycznie dziewiczy obszar badawczy.

### **Charakterystyka terroryzmu w FR**

Jedną z politycznych przyczyn wzrostu zagrożenia terrorystycznego w Rosji była wieloletnia niestabilność Północnego Kaukazu, trwająca od końca lat osiemdziesiątych XX wieku. Dwie wojny czeczeńskie oraz nie w pełni rozwiązane problemy społeczno-ekonomiczne regionu powodują, że polityczno-społeczna sytuacja w tej

części Rosji jest istotnym czynnikiem, mającym wpływ na zaistnienie, trwanie, a momentami rozwój zjawiska terroryzmu na terytorium FR. Rozchwianie systemu stosunków społecznych oraz ich struktur, a także zaostrzenie się politycznych, socjalnych, nacjonalistycznych czy religijnych przeciwstawień doprowadziły do wyzwolenia agresywnego potencjału drzemiącego wśród narodów Rosji, którego przejawami są m.in. terroryzm, ekstremizm i separatyzm oraz nacjonalizm. Elementem ułatwiającym rozwijanie się terroryzmu w Rosji są nadal stosunkowo skromne mechanizmy polityczne służące rozwiązywaniu problemów społecznych i politycznych. Terroryzm często wydaje się być jedyną formą wyrażania protestu przeciwko funkcjonującemu ustrojowi politycznemu i artykułowania w ten sposób swoich żądań. Dla jednych śmierć jest końcem istnienia, więc życie stanowi najwyższą wartość. Inni uważają śmierć za początek, zaś życie traktują jako czas oczekiwania na lepszą przyszłość<sup>1</sup>.

Rosyjskie państwo, mimo posiadanej już wcześniej niezbędnej wiedzy i możliwości, dopiero kilka lat temu zaczęło sięgać do innych metod zwalczania terroryzmu, poza klasycznymi, tj. policyjno-wojskowymi.

Poszukiwanie nowych ideologii zwróciło uwagę zainteresowanych na poszukiwanie motywacji w religii. Na ile motywy wykorzystania religii mają wymiar ideowy, a na ile pragmatyczno-polityczny, trudno ocenić. Posługiwanie się nośnymi hasłami religijnymi<sup>2</sup> pozwalało na budowę organizacji o charakterze nacjonalistyczno-ekstremistycznym, dla których posługiwanie się terrorem jest naturalną koleją rzeczy. Inspiracją ideologiczną działających w Rosji organizacji i ruchów o charakterze terrorystycznym są nie tylko motywy religijne czy nacjonalistyczne; w Rosji działają również organizacje o charakterze lewackim oraz prawicowym<sup>3</sup>. Rosyjscy autorzy do przyczyn rozwoju terroryzmu w Rosji zaliczają również nielegalny rynek handlu bronią i strategiczne decyzje niektórych zagranicznych służb specjalnych oraz międzynarodowych organizacji terrorystycznych. Ułatwieniem dla przenikania organizacji terrorystycznych do Rosji jest, ze względów terenowych, niezwykle utrudniona pełna kontrola granicy państwowej<sup>4</sup>.

Można więc stwierdzić, że terroryzm w Federacji Rosyjskiej spowodowany jest wieloma czynnikami: politycznymi, ekonomicznymi, socjalnymi, etniczno-narodowościowymi, prawnymi oraz ideologicznymi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Na temat podłoża i zróżnicowania kulturowego terroryzmu zob. T. Białek, *Terroryzm. Manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 62–95.

<sup>2</sup> Do tego typu hasel odwoływał się także daleki od religijności generał Dżochar Dudajew, przywódca Czeczenii.

<sup>3</sup> Terrorystyczne organizacje lewicowe i prawicowe zostały raczej skutecznie zneutralizowane przez FSB, w wyniku czego zagrożenie terrorystycznie z ich strony jest niewielkie.

<sup>4</sup> Granice lądowe FR mają 20 527 km długości, zaś morskie – 37 700 km. Przebiegają głównie w rejonach trudnych (góry, pustynie) lub wzdłuż brzegów mórz arktycznych.

<sup>5</sup> O terroryzmie w Rosji czytaj więcej: K. Kraj, *Rosyjski system antyterrorystyczny*, Kraków 2017, s. 13–75; *Основы противодействия терроризму* (pod. ред. Я.Д. Вишнякова), Мо-

## Regulacje prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu

Federacja Rosyjska była jednym z prekursorów uchwalania specjalnych przepisów antyterrorystycznych. Pierwsza rosyjska ustawa *O walce z terroryzmem* (О борьбе с терроризмом) została uchwalona w 1998 r., jednak nie rozwiązała ona zasadniczego zadania stworzenia efektywnego rosyjskiego systemu przeciwdziałania terroryzmowi, w który powinny być zaangażowane wszystkie państwowe instytucje i organy<sup>6</sup>. W międzyczasie wydarzenia z 11 września 2001 r., późniejsze wypadki z Madrytu i Londynu, praktyczna realizacja zapisów ustawy i reakcja na zamachy w Moskwie, Biesłanie i Wołgodońsku oraz innych miejscach na terytorium Rosji, zrodziły nowe podejście do rzeczywistej oceny sytuacji oraz stosowanej taktyki.

Polecenia w tej dziedzinie sformułował prezydent Rosji w dekreście *O nieodzownych środkach dla podniesienia efektywności walki z terroryzmem*<sup>7</sup> z 13 września 2004 r. W wyniku realizacji dyspozycji zawartych w przedstawionym dekreście opracowany został projekt ustawy *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*, wniesiony do rozpatrzenia przez Dumę Państwową. Po pierwszym czytaniu w grudniu 2004 r. przy Komitecie Dumy Państwowej ds. Bezpieczeństwa<sup>8</sup> powołano grupę roboczą, której zadaniem było przygotowanie projektu ustawy pod obrady Dumy w drugim czytaniu. Urząd Legislacyjny Dumy wraz z FSB przygotowały uwagi do projektu ustawy, w których przedstawiły konkretne kierunki budowy nowego systemu przeciwdziałania terroryzmowi w Rosji. Władimir Putin zgodził się z przedstawionymi propozycjami i w celu ich wprowadzenia do projektu ustawy skierował je do Dumy Państwowej<sup>9</sup>. Jednak nie przyspieszyło to prac grupy roboczej i dopiero prezydencki dekret nr 116 z 15 lutego 2006 r. *O środkach przeciwdziałania terroryzmowi*<sup>10</sup>, wydany przed uchwaleniem ustawy, przydał pracom nad ustawą tempa i konstruktywności.

Duma Państwowa oraz Rada Federacji uchwaliły na przełomie lutego i marca 2006 r. drugą ustawę – *O przeciwdziałaniu terroryzmowi* (О противодействии терроризму)<sup>11</sup>.

---

ска 2006, s. 37–45; *Терроризм как социально – политическое явление. Противодействие в современных условиях*, (pod. ред. В.Ю. Бельского, А.И. Сацуты), Москва 2015, s. 208–218 (tu też o etnoreligijnym aspekcie terroryzmu na Północnym Kaukazie: s. 218–224).

<sup>6</sup> Więcej na ten temat: K. Kraj, *Rosyjski system...*, op. cit., s. 59–65.

<sup>7</sup> О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом, Указ Президента РФ № 1167 от 13.09.2004 г. Więcej na ten temat: K. Kraj, *Rosyjski system...*, op. cit., s. 65–66.

<sup>8</sup> Odpowiednik komisji w polskim parlamencie.

<sup>9</sup> Поручение Президента Российской Федерации № Пр – 50 от 17.01.2005 г.

<sup>10</sup> О мерах по противодействию терроризму, Указ Президента РФ № 116 от 15.02.2006 г. z późn zm.

<sup>11</sup> Федеральный закон Российской Федерации О противодействии терроризму № 35 –Ф 3 от 6.03.2006 г. O ustawie w wersji pierwotnej zob. *Терроризм правовые аспекты противодействия, нормативные и международные правовые акты с комментариями. Научные статьи* (руководитель авторского коллектива И.Л. Трунов), Москва 2007, s. 21–215.

W art. 1 zatytułowanym *Podstawy prawne przeciwdziałania terroryzmowi* ustawodawca wyszczególnił podstawowe regulacje prawne służące przeciwdziałaniu terroryzmowi. Art. 2, – *Podstawowe zasady przeciwdziałania terroryzmowi*, zawiera 13 zasad. Są to: 1. gwarancja i ochrona podstawowych praw oraz wolności człowieka i obywatela; 2. praworządność (legalność); 3. priorytet ochrony praw oraz prawnych interesów jednostek narażonych na zagrożenie terrorystyczne; 4. nieuchronność kary za prowadzenie działalności terrorystycznej; 5. systemowe i kompleksowe wykorzystanie politycznych, informacyjno-propagandowych, socjalno-ekonomicznych, prawnych, specjalnych i innych środków przeciwdziałania terroryzmowi; 6. współpraca państwa ze społecznymi i religijnymi zrzeszeniami, międzynarodowymi i innymi organizacjami, a także obywatelami dla przeciwdziałania terroryzmowi; 7. priorytet środków przeciwdziałania terroryzmowi; 8. jednoosobowe kierownictwo siłami i środkami zaangażowanymi do przeprowadzenia operacji kontrterrorystycznej; 9. łączenie jawnych i niejawnych metod przeciwdziałania terroryzmowi; 10. tajność informacji o środkach specjalnych, technicznych metodach i taktyce realizacji przedsięwzięć w walce z terroryzmem, a także o składzie ich uczestników; 11. niedopuszczalność politycznych ustępstw wobec terrorystów; 12. minimalizacja i (lub) likwidacja następstw przejawów terroryzmu; 13. proporcjonalność środków przeciwdziałania terroryzmowi w zależności od stopnia niebezpieczeństwa.

Art. 3 – *Podstawowe pojęcia* został poświęcony określeniu (zdefiniowaniu) takich pojęć jak: terroryzm, działalność terrorystyczna, akt terrorystyczny, przeciwdziałanie terroryzmowi i antyterrorystyczna ochrona obiektu (terenu).

Według rosyjskiego ustawodawcy:

Terroryzm to ideologia przemocy i praktyka wpływania na podjęcie decyzji przez organa władzy państwowej, organy samorządowe lub organizacje międzynarodowe, co jest związane z zastraszaniem ludności i (lub) innymi formami pozaprawnych działań z użyciem przemocy<sup>12</sup>.

Definicja aktu terrorystycznego została ponownie zredefiniowana na mocy nowelizacji z 2014 r.<sup>13</sup>:

Akt terrorystyczny polega na dokonaniu eksplozji, podpalenia lub innych czynności zastraszających ludność i stwarzających niebezpieczeństwo zgładzenia człowieka, przyczynienia się do znaczącego uszczerbku materialnego lub innych ciężkich następstw w celu destabilizacji funkcjonowania organów władzy lub organizacji międzynarodowych oraz wpływu na podejmowane przez nie decyzji, a także samo zagrożenie spełnieniem wymienionych działań<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Федеральный закон Российской Федерации О противодействии..., *op. cit.*, art. 3; Tłum. moje – K.K. Por. N. Duraj, *Rosja a terroryzm. Rozwiązania organizacyjno-prawne*, Łódź 2016, s. 46.

<sup>13</sup> Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, № 130 – Ф3 от 5.05.2014 г. з późн zm.

<sup>14</sup> Федеральный закон Российской Федерации О противодействии..., *op. cit.*, art. 3, pkt. 3; por. N. Duraj, *Rosja a terroryzm...*, *op. cit.*, s. 46.

Art. 4 badanej przez nas ustawy reguluje sprawy związane ze współpracą międzynarodową Federacji Rosyjskiej w sferze walki z terroryzmem<sup>15</sup>.

W ten sposób doszliśmy do art. 5 ustawy pt. *Organizacyjne podstawy przeciwdziałania terroryzmowi*. Zapisy artykułu określają po pierwsze kompetencje prezydenta FR w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, po drugie – kompetencje w tej dziedzinie rządu FR. Prezydent Rosji określa podstawowe kierunki polityki państwowej w sferze przeciwdziałania terroryzmowi i ustala kompetencje tych federalnych organów państwowych władz wykonawczych w dziedzinie walki z terroryzmem, których działalnością kieruje<sup>16</sup>. Podejmuje również decyzje, w określonym porządku prawnym, o wykorzystaniu jednostek Sił Zbrojnych FR za granicą i pododdziałów specjalnego przeznaczenia dla celów walki z działalnością terrorystyczną, która jest prowadzona przeciwko Rosji, jej obywatelom, lub osobom nieposiadającym rosyjskiego obywatelstwa, lecz stale żyjącym w Federacji Rosyjskiej<sup>17</sup>.

Rada Ministrów określa kompetencje podległych sobie federalnych organów państwowej władzy wykonawczej w dziedzinie walki z terroryzmem. Organizuje prace nad przygotowaniem i realizacją środków mających na celu uprzedzenie działań terrorystycznych i minimalizację i (lub) likwidację ich następstw. Zajmuje się zabezpieczeniem działalności federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organów samorządowych w przeciwdziałaniu terroryzmowi w niezbędne siły, środki i zasoby<sup>18</sup>. Federalne organy władzy wykonawczej, organy władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz organy samorządowe realizują przeciwdziałanie terroryzmowi w ramach swoich pełnomocnictw (uprawnień). Decyzją prezydenta na poziomie federalnym organizowany jest kolegialny organ koordynujący i organizujący działalność federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organów samorządowych dla celów przeciwdziałania terroryzmowi. Kolejne doświadcze-

<sup>15</sup> Więcej czytaj N. Duraj, *Rosja a terroryzm...*, op. cit., s. 47.

<sup>16</sup> Prezydent kieruje bezpośrednio organami bezpieczeństwa państwowego (FSB, FSO, SWZ, GZPSP, FSWG) oraz niektórymi ministerstwami (MSZ, MSW, MO). Łącznie w chwili obecnej podlega mu 19 federalnych organów. Spis podlega stosunkowo częstym zmianom i jest ustalany dekretem prezydenta FR.

<sup>17</sup> Zapis ten był już nowelizowany w 2006 r.: Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона „О ратификации конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма” и федерального закона „О противодействии терроризму”, № 153 – ФЗ от 27.07.2006 г. z późn. zm.

<sup>18</sup> K. Laskowska, *Aktualny stan antyterrorystycznego ustawodawstwa w Federacji Rosyjskiej. Próba analizy i oceny*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2, s. 119. Autorka niezbyt precyzyjnie w swoim artykule określa kompetencje prezydenta i rządu FR (kwestie tłumaczenia) oraz faktu, że prezydent ma własne (prezydenckie) resorty i służby, którymi zgodnie z ustawą federalną i konstytucją bezpośrednio kieruje; zob. О Правительстве Российской Федерации, Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ от 31.12.1997 г. z późn. zm., art. 32.

nia w zwalczaniu terroryzmu, jak i praktyczna realizacja zapisów ustawy doprowadziła do wprowadzenia doń art. 5.1 zatytułowanego *Pełnomocnictwa organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w sferze przeciwdziałania terroryzmowi*<sup>19</sup>.

Udział Sił Zbrojnych opisują artykuły od 6 do 10 omawianej ustawy. Art. 6 (*Użycie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej w walce z terroryzmem*) mówi, że Siły Zbrojne FR mogą uczestniczyć w walce z terroryzmem w celu: 1. przerwania lotu statków powietrznych wykorzystywanych dla przeprowadzenia aktu terrorystycznego lub porwanego przez terrorystów; 2. przerwania aktu terrorystycznego na wodach i morzach wewnętrznych FR, na morskich obiektach produkcyjnych rozmieszczonych w szelfie kontynentalnym Rosji oraz w celu zabezpieczenia narodowego transportu morskiego; 3. uczestnictwa w przeprowadzeniu operacji kontrterrorystycznej zgodnie z regulacjami omawianej ustawy; 4. przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami Rosji<sup>20</sup>. Art. 7 (*Przerwanie aktów terrorystycznych w przestrzeni powietrznej*) i 8 (*Przerwanie aktów terrorystycznych na wodach wewnętrznych, na morzu terytorialnym, na szelfie kontynentalnym Federacji Rosyjskiej przy zabezpieczeniu bezpieczeństwa żeglugi narodowej*)<sup>21</sup> opisują sposób postępowania przy przerywaniu aktów terrorystycznych w powietrzu oraz na wodach terytorialnych, morzach wewnętrznych i szelfie kontynentalnym oraz zapewnienia bezpieczeństwa transportowi morskemu. Art. 9 pt. *Uczestnictwo Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej w przeprowadzeniu operacji kontrterrorystycznej* reguluje uczestnictwo wojska w prowadzeniu operacji kontrterrorystycznej. Pododdziały i jednostki wojskowe kierowane są do prowadzenia operacji przeciwko terrorystom na mocy decyzji dowodzącego operacją kontrterrorystyczną, natomiast zgrupowania wojskowe uczestniczą w niej na mocy decyzji prezydenta Rosji. Art. 10: *Wykonywanie przez Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej zadań w celu przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami Federacji Rosyjskiej*, w swoich dziesięciu<sup>22</sup> punktach szczegółowo reguluje udział sił zbrojnych w wypełnianiu zadań w celu przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej poza granicami Rosji. Decyzję o zastosowaniu oddziałów sił zbrojnych do akcji przeciwko bazom oraz terrorystom poza granicami państwa podejmuje prezydent FR. Natomiast decyzję o wykorzystaniu formacji sił zbrojnych poza granicami Rosji dla realizacji zadań przeciwdziałania międzynarodowej działalności terrorystycznej podejmuje prezydent na podstawie odpowiedniego postanowienia Rady Federacji parlamentu rosyjskiego. Decyzję o powrocie sił zbrojnych z operacji zagranicznych

<sup>19</sup> K. Kraj, *Rosyjski system...*, op. cit., s. 72–73.

<sup>20</sup> Art. 6 ustawy *O npomusodejctwie...*, op. cit., zob. N. Duraj, *Rosja a terroryzm...*, op. cit., s. 48.

<sup>21</sup> Tekst artykułów zob. *ibidem*, s. 48–50.

<sup>22</sup> Pkt. 5 stracił ważność 29 lipca 2006 r.; Федеральный закон Российской Федерации О внесении изменений..., № 153 – Ф3 от 27.07.2006 г. z późn. zm.



podejmuje samodzielnie prezydent, informując jedynie o swojej decyzji Radę Federacji.

Kolejne artykuły (11–17) ustawy regulują porządek prawny podczas prowadzenia operacji kontrterrorystycznej<sup>23</sup>, warunki jej przeprowadzania<sup>24</sup> oraz kierownictwo tejże<sup>25</sup>. W dziesięć lat po przyjęciu drugiej w historii Rosji ustawy antyterrorystycznej deputowana do Dumy Państwowej FR z ramienia partii Jedyna Rosja Irina Jarowa, wraz z kolegami partyjnymi Nadieżdą Gierasimowną i Aleksiejem Puszkowem, wniosła projekt zaostrzający kary za działalność terrorystyczną i ekstremistyczną, który wymagał zmian w 21 ustawach federalnych. Propozycje można sklasyfikować w czterech punktach: 1. rozszerzenie pełnomocnictw organów porządku prawnego; 2. nowe wymagania wobec operatorów łączności i projektów internetowych; 3. nowe wymagania wobec przewoźników – ekspedytorów oraz operatorów łączności pocztowej; 4. wzmocnienie regulacji w zakresie misyjno-religijnej działalności<sup>26</sup>.

Ustawy antyterrorystyczne oraz kodeks karny nie są jedynymi ustawowymi regulacjami prawnymi mającymi związek z walką z terroryzmem. Pozostałymi są ustawy: *O bezpieczeństwie* (2010), *O przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej* (2002), *O przeciwdziałaniu legalizacji (praniu) dochodów zdobytych drogą przestępstwa i o finansowaniu terroryzmu* (2002), *O bezpieczeństwie obiektów kompleksu paliwowo-energetycznego* (2011). Są również akty niższego rzędu, jak np. dekrety prezydenta FR, m.in. *O strategii bezpieczeństwa narodowego* (2015), *O środkach doskonalenia państwowego kierownictwa w sferze przeciwdziałania terroryzmowi* (2015) czy *Koncepcja przeciwdziałania terroryzmowi* zatwierdzona przez prezydenta w 2009 r. Do tego możemy jeszcze dodać kilkanaście aktów prawnych rządu FR.

## Terroryzm w ChRL

Terroryzm dotyka również Chiny, jednakże wiedza o zagrożeniach terrorystycznych w Państwie Środka jest wciąż niewielka. Chiński terroryzm islamskiej proveniencji ma tu specyficzny charakter, bowiem w Chińskiej Republice Ludowej mieszkają dwie grupy muzułmanów. Pierwszą z grup stanowią rdzenni Chińczycy z grupy *Hui*, zamieszkujący północno-zachodnie prowincje<sup>27</sup>, drugą grupę stanowią natomiast Ujgurzy posługujący się językiem tureckim<sup>28</sup>. Ujgurzy od lat walczą o niepodległość, a ich przedstawicielstwo działające na emigracji – Światowy Kon-

<sup>23</sup> Art. 11, О противодействии..., *op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 12.

<sup>25</sup> *Ibidem*, art. 13.

<sup>26</sup> K. Kraj, *Rosyjski system...*, *op. cit.*, s. 78–81.

<sup>27</sup> Zob. M. Kołodziej, *Islam we współczesnych Chinach*, „Przegląd Geopolityczny” 2016, nr 16, s. 43–58.

<sup>28</sup> Historycznie region Turkiestanu.

gres Ujgurów – ma charakter organizacji świeckiej, zrzeszającej mających różne poglądy członków. Po przeciwnej stronie znajduje się Islamska Partia Turkiestanu, która także dąży do zbudowania niepodległego państwa ujgurskiego, ale mającego charakter islamski. IPT współpracuje z innymi organizacjami terrorystycznymi, w tym al.-Kaidą oraz Talibami. Według dostępnych informacji działalność Islamskiej Partii Turkiestanu jest wspierana przez wywiad turecki. Oczywiście sytuacja jest bardziej złożona, jednakże sytuacja społeczno-polityczna w prowincji Sinciang i napięte stosunki pomiędzy Ujgurami a napływową ludnością chińską<sup>29</sup> oraz bliskie sąsiedztwo z Afganistanem oraz Pakistanem tworzą dogodne warunki dla terrorystycznej i ekstremistycznej działalności IPT. Nie możemy jednak zapomnieć, że do powstania i umocnienia islamskiego ekstremizmu przyczynili się, podobnie jak Amerykanie, Chińczycy – finansowali i zaopatrywali mudżahedinów walczących w Afganistanie z Armią Radziecką. Podobnie jak o wszystkich operacjach wywiadowczych, tak i o tej wiedza jest ograniczona, lecz niewątpliwie chińskie organa bezpieczeństwa musiały wykorzystywać w swoich operacjach Ujgurów; być może zezwalali im na udział w walkach w Afganistanie. W ten sposób Chiny same sobie stworzyły problem, tym bardziej, że operacje wywiadu przyczyniły się do zbudowania kanałów łączności oraz do nawiązania kontaktów, które zaowocowały w następnych latach.

Napięcia między Ujgurami oraz napływającymi do prowincji Chińczykami, prowadzące do marginalizacji rdzennych mieszkańców, w połączeniu z represyjną polityką ułatwiły radykałom działalność oraz rekrutację w szeregi bojowników młodych ludzi. W poprzednim dziesięcioleciu w ChRL popularne były studia z zakresu ujgurystyki oraz tybetaństyki. W dużych miastach Chin (Pekin czy Szanghaj) powstawały restauracje z regionalną kuchnią. Jednakże nasilające się napięcia społeczne powodowały wybuchy zamieszek, co z kolei wpływało na zmniejszanie się zainteresowania kulturą obu narodów. Pekin, jak się wydaje, oprócz operacji antyterrorystycznych oraz represji stosuje politykę asymilacji młodych Ujgurów i Tybetańczyków, którzy decydują się wyjechać na studia lub do pracy w miastach znajdujących się na wybrzeżu, co przy przewadze ilościowej, ale i materialnej Chińczyków spowoduje w dłuższej perspektywie ich asymilację z miejscową ludnością.

Sporym zagrożeniem oraz problemem dla chińskich władz jest górzysta granica pomiędzy prowincją Sinciang, a Afganistanem, Pakistanem oraz poradzieckimi republikami Azji Centralnej. Mimo wszystko zamachy – takie, jak te, które miały miejsce w Madrycie, Brukseli czy Paryżu, nie miały miejsca w Chinach.

Osobną kwestią jest udział chińskich obywateli w walkach po stronie ISIS. Liczba chińskich uczestników jest szacowana na 100–300 bojowników. Podobno Ujgurzy otrzymują w placówkach dyplomatycznych Turcji, znajdujących się na

<sup>29</sup> M. Górnikiiewicz, *Zwalczanie terroryzmu w Chińskiej Republice Ludowej*, [w:] *Zwalczanie terroryzmu*, red. nauk. M. Marszałek, J.T. Limanowski, Warszawa 2014, s. 268–269, 272–275.

terenie państw Azji Południowo-Wschodniej, turecki paszporty, które umożliwiają im stosunkowo łatwe dotarcie na Bliski Wschód oraz ewentualne dołączenie do grup terrorystycznych. Oczywiście istnieją także inne informacje, które mówią, że na terenie Syrii, po stronie Frontu al-Nusra powiązanego z Al-Kaidą, walczy nie kilkuset, ale kilka tysięcy Ujgurów, co nie wyklucza przecież walki Ujgurów także po stronie ISIS. Chiny wspierają również Pakistan w walce z Islamską Partią Turkiestanu, w związku z faktem, że kierownictwo IPT oraz jej bojówki, w wyniku operacji chińskich organów bezpieczeństwa, musiały uciekać na teren Afganistanu oraz pakistańskich terytoriów plemiennych<sup>30</sup>.

Do podstawowych organizacji terrorystycznych w ChRL możemy zaliczyć Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu, który w latach 1990–2001 był odpowiedzialny za ponad 200 zamachów. Kolejnym ważnym ugrupowaniem jest Organizacja Wyzwolenia Wschodniego Turkiestanu. Do organizacji terrorystycznych Chińczycy zaliczają także Światowy Kongres Ujgurów oraz Centrum Informacji Wschodniego Turkiestanu, założone w Monachium, a uznawane za organizacje o charakterze separatystycznym<sup>31</sup>.

Na zakończenie tej części artykułu przypomnę kilka najważniejszych aktów terrorystycznych, które w ostatnich latach dotknęły Chiny: 2.10.2013 – wybuch samochodu pułapki na Placu Tienanmen w Pekinie, 1.03.2014 – atak nożami na stacji kolejowej w Kanming, 22.03.2014 – wybuch samochodu pułapki w Urumczy w prowincji Sinciang, 17.08.2015 – atak na hotel w Bangkoku, 30.09.2015 – wybuch siedemnastu bomb w prowincji Guangxi oraz 20.11.2015 – atak na hotel Radisson w stolicy Mali Ba mako<sup>32</sup>.

## Unormowania prawno-organizacyjne

Chińska Republika Ludowa dopiero w styczniu 2016 r. przyjęła specjalną ustawę antyterrorystyczną, ale pierwsze propozycje padły już w 2011 r.<sup>33</sup> W wyniku badania regulacji prawnych związanych z walką z terroryzmem, w tym na poziomie prawa międzynarodowego, podjęto decyzję o uchwaleniu przez parlament *Ustawy o walce z terroryzmem*, co nastąpiło 27 grudnia 2015 r., natomiast prawo weszło w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawa ta stała się podstawą do walki z terroryzmem, bo chociaż już wcześniej chińskie władze regulowały prawnymi instrumentami zwal-

---

<sup>30</sup> P. Behrendt, *Państwa azjatyckie wobec islamskiego terroryzmu*, [www.polska-azja.pl/p-behrendt-panstwa-azjatyckie-wobec-islamskiego-terroryzmu](http://www.polska-azja.pl/p-behrendt-panstwa-azjatyckie-wobec-islamskiego-terroryzmu) [dostęp: 20.04.2018]; M.S. Tanner, J. Bellaqua, *China's Response to Terrorism. Report*, CNA 2016, s. 11–36.

<sup>31</sup> D. Jarema, *Charakterystyka terroryzmu w Chińskiej Republice Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” 2013, nr 1, s. 76–77.

<sup>32</sup> M.S. Tanner, J. Bellaqua, *China's Response...*, *op. cit.*, s. 3–4; D. Jarema, *Charakterystyka terroryzmu...*, *op. cit.*, s. 77–78.

<sup>33</sup> M. Górniewicz, *Zwalczanie terroryzmu...*, *op. cit.*, s. 269. Miało to miejsce podczas 23 sesji Stałego Komitetu Ogólnego Zgromadzenia Narodowego ChRL.

czanie terroryzmu, to regulacje te miały związek z wprowadzeniem, a następnie wielokrotną nowelizacją artykułów kodeksu karnego. Pierwsze regulacje prawne dotyczące terroryzmu pojawiły się dopiero w 1997 r.: w związku z rosnącym zagrożeniem ze strony zorganizowanej działalności terrorystycznej wprowadzono zapisy do nowego kodeksu karnego. W rozdziale II (*Przestępstwa naruszające społeczne zasady bezpieczeństwa*), w artykule 120 opisano przestępstwa związane z przygotowywaniem, kierowaniem i uczestnictwem w organizacji terrorystycznej. Tego typu działalność została odtąd zagrożona karą więzienia od lat 3 do 10, aresztem, pracami poprawczymi lub nadzorem. Wydarzenia z 11 września 2001 r. zaowocowały nowelizacją wspomnianego już artykułu 120: kary zostały ponownie podniesione – odtąd przygotowywanie, kierowanie i uczestnictwo w organizacji terrorystycznej zagrożone jest karą od dziesięciu lat więzienia do dożywocia. System ten uzupełniono o karę pozbawienia praw politycznych i wprowadzono zapis o przestępstwie finansowania terroryzmu, zagrożonym karą więzienia do lat pięciu, pracami poprawczymi, nadzorem, pozbawieniem praw politycznych lub karą grzywny. Odpowiednie zmiany zostały również wprowadzone do artykułów 191 i 291 kodeksu karnego, dotyczących prania pieniędzy oraz przestępstw związanych z masowym naruszaniem porządku w miejscach publicznych i transporcie.

Dziesięć lat później, realizując politykę karną, zmieniono podejście w sprawie recydywy w zakresie działalności terrorystycznej. Wprowadzono zmiany w sprawie moratorium na wykonywanie kary śmierci i warunkowego zwolnienia w celu zaostrenia kar za działalność terrorystyczną, dając uprawnienia sądowi, który może odtąd odstąpić od obniżenia kary śmierci pozostającego w związku z obowiązującym moratorium.

Cztery lata później nastąpiło kolejne wzmocnienie systemu prawa obliczonego na zwalczanie terroryzmu, wiążące się z wprowadzonymi w 1997 r. do kodeksu karnego pojęciami: *terroryzm*, *działalność terrorystyczna*, *organizacja działalności terrorystycznej* i *przestępstwa terrorystyczne* oraz poprawką z 2001 r., wprowadzającą terminy: *terroryzm*, *ekstremizm*, *książki*, *informacja audio-wideo* i *pozostałe środki wykorzystywane dla celów rozprzestrzeniania terroryzmu i ekstremizmu*. Wskazano również dodatkowe przestępstwa powiązane z działalnością terrorystyczną (art. 120), do której zaliczono rozprzestrzenianie terroryzmu i ekstremizmu, a także podżeganie do działalności terrorystycznej. W kolejnych punktach art. 120 zdefiniowane zostały przestępstwa naruszające prawo łączące się z wykorzystaniem działalności ekstremistycznej, przestępstwa związane z przymuszaniem do noszenia ozdób oraz znaków mających na celu rozprzestrzenianie ekstremizmu i terroryzmu oraz z posiadaniem nielegalnych przedmiotów służących temu samemu. Doprecyzowano kwestię przestępstw związanych z finansowaniem przygotowań do działalności terrorystycznej, którą w pełni uznano za przestępstwo, uwzględniając przy tym kwestie werbunku do działalności terrorystycznej i transportu na rzecz organizacji terrorystycznej, doskonalenia i przygotowywania działalności terrorystycznej. Wprowadzono

również odpowiedzialność karną za odmowę przed sądem zeznań dotyczących działalności terrorystycznej i ekstremistycznej (art. 311). Wdrożono zmiany w art. 120, gdzie karą za kierowanie działalnością terrorystyczną oraz sam w niej udział połączono z konfiskatą majątku, a także – ze względu na zajmowaną w organizacji terrorystycznej pozycją – z jednoczesną konfiskatą majątku, grzywną oraz utratą praw wyborczych. Do art. 322 kodeksu karnego, który dotyczy nielegalnego przekraczania granicy, wprowadzono zapis, że kto przekracza granicę z zamiarem udziału w działalności terrorystycznej, będzie karany pozbawieniem wolności od roku do lat trzech lat, grzywną – w miejsce kary do roku więzienia, pracami poprawczymi, nadzorem i karami finansowymi<sup>34</sup>.

Początek roku 2016 przyniósł wprowadzenie ustawy *O walce z terroryzmem*, składającej się z 10 rozdziałów i 97 artykułów. Oczywiście chińska ustawa antyterrorystyczna wzbudziła w państwach zachodnich obawy o możliwość naruszenie praw człowieka, także wolności słowa, oraz o dyskryminacyjne traktowanie zagranicznych firm w Chinach. Stany Zjednoczone, mające jedne z najsurowszych przepisów antyterrorystycznych, wskazały, że ustawa antyterrorystyczna w połączeniu z projektami innych ustaw – w tym o bankowości i ubezpieczeniach – oraz dochodzeniami antykorupcyjnymi, przyczyni się do wywierania na zagraniczne firmy nieuczciwego nacisku.

Przyjęta ustawa reguluje praktycznie wszystkie sfery związane ze zwalczaniem terroryzmu, w tym m.in. w sprawie określenia terroryzmu, zapewnienia bezpieczeństwa, informacji wywiadowczej, śledztwa, działań odwetowych, współpracy międzynarodowej, środków ochronnych, odpowiedzialności sądowej. Artykuł trzeci ustawy precyzyjnie określa akt terrorystyczny jako: „roszczenie i doprowadzenie do powstania społecznej paniki, naruszenie bezpieczeństwa społecznego, a także zamach na ludzkie życie i majątek przy pomocy takich środków jak przemoc, zniszczenie, zastraszanie itd. lub przymuszanie organów państwowych oraz organizacji międzynarodowych dla celów osiągnięcia własnych celów politycznych, ideologii itd.”<sup>35</sup>.

Ustawa precyzyjnie określa kierownicze organy oraz systemy uczestniczące w walce z terroryzmem. Jasno wskazuje, że najważniejsze jest zapewnienie mechanizmu koordynacji organów zwalczających terroryzm mimo braku jednolitego aparatu w rękach kierujących jego zwalczaniem – po to aby uniknąć wstrzymania lub zdjęcia z siebie odpowiedzialności za zwalczanie terroryzmu. W związku z funkcjonującym roboczym systemem kierowania walką z terroryzmem w Chinach państwowa kierownicza grupa ds. walki z terroryzmem jest organem władzy.

Po drugie ustawa reguluje kwestię środków profilaktyki, uprzedzenia oraz zapobiegania terroryzmowi, w tym uczestnictwa społeczeństwa, jego uświado-

<sup>34</sup> C. Czemej, *Обзор уголовного законодательства О борьбе с терроризмом и Закона о борьбе с терроризмом Китая*, „Евразийский научный журнал” 2016, nr 5 s. 1–4.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 4. Tłum. własne – K.K.

mienia, że mimo działania profesjonalnych instytucji zwalczających terroryzm, każdy może (powinien) uczestniczyć w walce z terroryzmem.

Uregulowano ustawą również kwestię powstania narodowego centrum informacji o walce z terroryzmem. Jest to instytucja jednolitego planowania, zbierania oraz studiowania informacji i koordynacji działań przeciwko terroryzmowi. Inne funkcjonujące instytucje zobowiązane są wspierać zbieranie informacji dotyczących walki z terroryzmem i przekazywać je centrum. Międzyresortowe zbieranie informacji dotyczy dynamicznego procesu, a wspólne wykorzystanie pozyskanych danych zajmuje ważne miejsce w zapisach ustawy. Jest jedną z kluczowych składowych w walce z terroryzmem i przejawami działalności terrorystycznej w jego początkowym stadium, pozwalającą na jej wcześniejsze ujawnienie i likwidację.

Ustawa reguluje zasady kierowania akcją (operacją) kontrterrorystyczną. W razie ataku terrorystycznego jego likwidacja wiąże się z uczestnictwem w operacji wielu instytucji, dlatego musi pojawić się problem dowodzenia na miejscu operacji kontrterrorystycznej, jako że dowodzący w pełni odpowiada (jednoosobowo) za przebieg akcji, co ma znaczenie dla zmniejszenia strat wśród ludzi.

Przepisy ustawy regulują także podstawy prawne współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem, co w wypadku Chin ma istotne znaczenie, gdyż organizacje terrorystyczne lub ich przedstawicielstwa, takie jak Islamska Partia Turkiestanu, funkcjonują także zagranicą.

Ustawa reguluje odpowiedzialność karną za działalność terrorystyczną (art. 79), rozumianą bardzo szeroko: jako organizowanie, planowanie, przygotowywanie oraz realizację aktu terrorystycznego. Art. 79 ustawy *O walce z terroryzmem* jest zgodny z omawianym przez nas wcześniej art. 120 kodeksu karnego<sup>36</sup>.

### **Szanghajska konwencja o walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem**

Współdziałanie na tym polu państw Szanghajskiej Organizacji Współpracy reguluje konwencja. Jest to dokument liczący 21 artykułów oraz załącznik. Umawiające się strony uznały, że terroryzm, separatyzm i ekstremizm zagrażają terytorialnej integralności i ich bezpieczeństwu narodowemu, toteż współpraca w ramach podpisanej konwencji będzie najbardziej efektywną formą walki z owymi negatywnymi zjawiskami. W pierwszym artykule na potrzeby konwencji zdefiniowane zostały terminy: terroryzm, separatyzm i ekstremizm. Drugi artykuł reguluje obowiązki stron konwencji w zakresie uprzedzania bądź przerywania działań, które zostały zdefiniowane w poprzednim artykule. Przestępstwa opisane w pierwszym artykule pociągają za sobą wydanie ich realizatorów stronie zainteresowanej. Realizacja niniejszej konwencji, związana z wydaniem winnych i pomocą prawną, odbywa

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 6.



się w ramach i w zgodzie z międzynarodowymi porozumieniami oraz wewnętrznymi uregulowaniami prawnymi stron umowy. Trzeci artykuł zobowiązuje strony do podjęcia akcji w sferze prawa wewnętrznego, które nie pozwolą na usprawiedliwianie przedstawionych w pierwszym artykule działań, ze względu na ich polityczny, ideologiczny, rasowy czy np. etniczny charakter. Czyny te muszą za sobą pociągać karę zgodnie ze stopniem ciężaru przestępstwa. Artykuł czwarty reguluje sposób postępowania po wypełnieniu wewnętrznych procedur, których celem jest wejście w życie konwencji. Obowiązkiem każdej ze stron w takiej sytuacji jest powiadomienie, za pośrednictwem depozytariusza konwencji, o liście kompetentnych organów państwowych zobowiązanych do wypełniania postanowień konwencji. Strony konwencji po wzajemnej akceptacji mogą prowadzić konsultacje, wymieniać się poglądami, uzgadniać stanowiska związane z działaniami zdefiniowanymi w pierwszym artykule. Dotyczy to organizacji międzynarodowych i międzynarodowych spotkań (art. 5).

Kolejny artykuł w swoich dziesięciu punktach przedstawia sposób i drogę współpracy pomiędzy kompetentnymi organami państw SOW w walce z terroryzmem, ekstremizmem i separatyzmem. Zaliczamy do nich wymianę informacji, wypełnianie zapytań związanych z prowadzonymi przedsięwzięciami operacyjno-śledczymi, opracowywanie i przyjęcie wspólnych przedsięwzięć dla uprzedzenia, ujawnienia i przerwania działalności opisanej w punkcie 1. pierwszego artykułu konwencji oraz wzajemnego informowania się o rezultatach podjętych działań. Punkt czwarty artykułu mówi o podejmowaniu przeciwdziałań wobec aktów terroru skierowanym przeciwko pozostałym państwom konwencji. W następnym punkcie charakteryzowanego artykułu zapisane zostało zobowiązanie do podejmowania niezbędnych przedsięwzięć dla uprzedzania, ujawniania i przeciwdziałania finansowaniu, dostawom uzbrojenia i sprzętu bojowego oraz okazywaniu pomocy osobom lub organizacjom dla realizacji zapisów artykułu pierwszego konwencji. Szósty punkt artykułu zobowiązuje strony do podejmowania przedsięwzięć służących uprzedzaniu, ujawnianiu, przerywaniu, zakazywaniu i przerywaniu działalności lub przygotowań w celu realizacji punktu 1, artykułu 1 konwencji. Kolejne punkty (7 i 8) regulują zagadnienie wymiany obowiązującymi aktami prawnymi i dokumentami związanymi z ich stosowaniem oraz wymianę doświadczeń z zakresu zwalczania terroryzmu, separatyzmu i ekstremizmu. Ostatnie dwa punkty badanego artykułu omawiają współpracę w dziedzinie przygotowania, edukowania i podwyższania kwalifikacji swoich specjalistów w wielu aspektach. Mówią o osiąganiu przy współpracy stron konwencji porozumienia się w sprawie innych form współpracy, włączając w to praktyczną pomoc w osiąganiu kresu działalności terrorystycznej, ekstremistycznej i separatystycznej oraz likwidacji jej następstw. Takie porozumienia w myśl konwencji są naturalne i regulowane odpowiednimi protokołami. Centralne państwowe organa stron konwencji wymieniają się informacjami<sup>37</sup>, służącymi ich interesom,

<sup>37</sup> Art. 7 omawianej konwencji.



w szczególności na temat: 1. przygotowywanych i popełnianych działaniach (terroryzm, ekstremizm, separatyzm) oraz ujawnionych i przerwanych próbach ich realizacji; 2. przygotowaniach w celu dokonania działań (art. 1, pkt.1 konwencji) skierowanych przeciwko głowom państw, innym państwowym działaczom, pracownikom przedstawicielstw dyplomatycznych, konsulatów, organizacji międzynarodowych, pozostałych osób mających międzynarodową ochronę, uczestników wizyt międzypaństwowych, politycznych, sportowych i innych; 3. organizacji, grup i osób przygotowujących lub dokonujących czynów związanych z terroryzmem, ekstremizmem, separatyzmem oraz w inny sposób uczestniczących w tych działaniach, biorąc od uwagę cele, zadania, związki czy inne informacje; 4. nielegalnego przygotowywania, nabywania, przetrzymywania, sprzedaży, przemieszczania, przekazywania i posługiwania się silnymi truciznami, środkami wybuchowymi, materiałami radioaktywnymi, uzbrojeniem, urządzeniami wybuchowymi, uzbrojeniem strzeleckim, amunicją, jądrowymi, chemicznymi, biologicznymi i innymi rodzajami broni masowego rażenia oraz materiałami mogącymi mieć zastosowanie w działalności opisanej w art. 1 pkt. 1 konwencji; 5. ujawnionych lub przypuszczalnych źródeł finansowania terroryzmu, ekstremizmu i separatyzmu; 6. form, środków i metod działalności terrorystycznej. Następujące po sobie kolejne art. 8 i 9 regulują szczegółowo współpracę centralnych organów państw stron uczestników konwencji w zakresie wymiany informacji, sposobów ich przekazywania, pisemnych form potwierdzenia przekazanych informacji, ustalania stopnia ich tajności, języka, w którym są przekazywane<sup>38</sup>, odmowy przekazania informacji i innych problemów związanych z ich realizacją. Art. 10 konwencji zobowiązuje jej strony do podpisania oddzielnego porozumienia oraz pozostałych niezbędnych dokumentów w celu powołania i zabezpieczenia funkcjonowania regionalnej struktury antyterrorystycznej w Biszkeku celem prowadzenia efektywnej walki z terroryzmem, ekstremizmem i separatyzmem. Następujące po sobie kolejno trzy artykuły<sup>39</sup> określają techniczne warunki współpracy państw stron konwencji: pomocy i wsparcia w zakresie materialnej i technicznej pomocy oraz przekazywania środków, wyposażenia i techniki niezbędnej dla realizacji umowy. Zezwalają na podpisywanie, przez centralne organa państwowe realizujące konwencję, wspólnych porozumień, regulujących szczegóły wypełniania zobowiązań wynikających z układu. Ostatni z omawianych artykułów określa sposoby postępowania z informacjami o charakterze konfidenccyjnym otrzymanymi od stron konwencji, których stopień utajnienia określany jest przez stronę przekazującą informację. Czternasty artykuł stanowi o sposobach ponoszenia kosztów realizacji konwencji. Pozostałe artykuły konwencji dopuszczają i nie ograniczają uczestnictwa jej stron w innych porozumieniach międzynarodowych, w dziedzinie nią objętej. Wskazują depozytariusza umowy<sup>40</sup>, któ-

<sup>38</sup> Zob. art. 15 konwencji.

<sup>39</sup> Są nimi art. 11, 12 i 13.

<sup>40</sup> Art. 18 konwencji.

rym jest Chińska Republika Ludowa, a także ustalają czas jej wejścia w życie. Kolejny, dziewiętnasty artykuł reguluje możliwość przyłączania się do konwencji innych zainteresowanych państw. Artykuł dwudziesty określa dopuszczalność i sposób wnoszenia zmian do tekstu konwencji oraz reguluje technikę wyjścia państwa strony z konwencji. Ostatni, 21 artykuł, konwencji reguluje i opisuje postępowanie związane z załącznikiem do niej.

Podczas szczytu Szanghajskiej Organizacji Współpracy<sup>41</sup> przyjęty został szereg postanowień, do których należą m.in.: deklaracja szefów państw SOW, postanowienie o zatwierdzeniu *Koncepcji współpracy państw członków Szanghajskiej Organizacji Współpracy w Walce z Terroryzmem, Separatyzmem i Ekstremizmem*, postanowienie o zatwierdzeniu decyzji w sprawie ustalenia stałych przedstawicieli członków SOW przy Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej oraz zatwierdzenie sprawozdania Rady Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej.

Ważnym, wspomnianym już dokumentem jest *Koncepcja Współpracy Państw – Członków Szanghajskiej Organizacji Współpracy w Walce z Terroryzmem, Separatyzmem i Ekstremizmem*. W jej pięciu częściach (*Ogólne regulacje; Podstawowe cele, zadania i zasady współpracy; Podstawowe kierunki współpracy; Podstawowe formy współpracy oraz Mechanizm realizacji koncepcji*) ustalone zostały metody działania, system współpracy, jej formy oraz mechanizmy użytkowane w realizacji zadań wynikających z koncepcji, jak i z powyżej analizowanej konwencji z 2001 roku. Istotne są trzy ostatnie części, które systematyzują praktyczną współpracę państw SOW. Podstawowe kierunki współpracy zostały ujęte w dwudziestu dwóch tematach (problemach). Należą do nich: 1. formowanie wspólnej polityki państw członków SOW w sferze walki z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem wraz z urzeczywistnianiem międzynarodowej współpracy w tym zakresie; 2. opracowanie wspólnego podejścia do zwalczania działalności terrorystycznych, separatystycznych i ekstremistycznych organizacji na terytoriach państw SOW; 3. stworzenie wspólnej listy takich organizacji, likwidacji ich majątków oraz środków finansowych; 4. rozwijanie i korzystanie z antyterrorystycznego potencjału państw stron koncepcji; 5. zapewnienie nieuchronności kar za działalność terrorystyczną, ekstremistyczną i separatystyczną; 6. stworzenie i wprowadzenie w życie wspólnego rejestru (listy poszukiwanych) osób ogłoszonych na międzynarodowej liście podejrzanych o przestępstwa o charakterze terrorystycznym; 7. doskonalenie prawnych podstaw współpracy w walce z przedstawianymi tutaj zjawiskami; 8. opracowanie i wdrożenie między państwowego systemu przedsięwzięć dla walki z terroryzmem, ekstremizmem i separatyzmem<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Astana–Kazachstan, lipiec 2005 r.

<sup>42</sup> Więcej na ten temat zob. K. Kraj, *Rosyjski system...*, op. cit., s. 140–142.

## Regionalna Struktura Antyterrorystyczna SOW

Mechanizmem realizującym zadania koncepcji, w tym opracowywania w ramach SOW międzynarodowych umów, programów i działań w celu realizacji ustaleń z niej wynikających, zajmuje się Komitet Wykonawczy Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej SOW. Jest on zobowiązany do wykonywania zadań koordynacyjnych, współpracy prawnej i analityczno-informacyjnej dla realizacji wspólnych ustaleń państw SOW w walce z terroryzmem. Komitet Wykonawczy przygotowuje propozycje i zalecenia dla Rady Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej, Rady Szefów Państw i Rady Szefów Rządów SOW. Regionalna Struktura Antyterrorystyczna jest stale działającym organem SOW, której istnienie uregulowane jest artykułem dziesiątym Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy<sup>43</sup>. Umowa o powstaniu i działalności RSA została podpisana jednocześnie z Kartą SOW 7 czerwca 2002 r. i weszła w życie 14 listopada 2003 r.

Umowa reguluje zagadnienia związane z funkcjonowaniem Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej. Zgodnie z artykułem trzecim RSA jest stale działającym organem SOW, przeznaczonym do wspierania koordynacji i współpracy kompetentnych organów państw członkowskich w walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem. RSA posiada osobowość prawną i może podejmować następujące działania: podpisywać porozumienia, wykorzystywać majątek ruchomy i nieruchomy, prowadzić konta bankowe w dowolnej walucie oraz występować z powództwem w sądach i uczestniczyć w sądowych czynnościach (art. 4). Działalność Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej jest finansowana ze środków budżetowych SOW (art. 5).

Do podstawowych zadań i funkcji RSA należą: opracowanie propozycji i rekomendacji na temat rozwoju współpracy w walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem dla właściwych struktur SOW oraz, na prośbę, dla państw członkowskich. RSA współpracuje z kompetentnymi organami państw członkowskich na prośbę jednego z członków w zakresie swoich kompetencji (walka z terroryzmem, separatyzmem, ekstremizmem) oraz zgodnie z zapisami *Szanghajskiej Konwencji o Walce z Terroryzmem, Separatyzmem i Ekstremizmem*. Zbiera i analizuje informacje wpływające do RSA, a przekazywane przez państwa członkowskie, organizuje bank danych RSA, w szczególności o międzynarodowych terrorystycznych, separatystycznych, ekstremistycznych organizacjach, ich strukturze, liderach, członkach, innych osobach związanych z nimi, a także o źródłach i kanałach finansowania; o stanie, dynamice oraz tendencjach rozprzestrzeniania się terroryzmu, separatyzmu i ekstremizmu, dotyczących interesów państw członkowskich; o organizacjach niepaństwowych i osobach wspierających terroryzm, separatyzm i ekstremizm. Przedstawia informacje żądane przez kompetentne organy państw członkowskich. Współdziała w przygotowaniu i przeprowadzeniu sztabowo-dowódczych i operacyjno-taktycznych ćwiczeń na

<sup>43</sup> Zob. [www.kremlin.ru/text/docs/2002/06/46246.shtml](http://www.kremlin.ru/text/docs/2002/06/46246.shtml) [dostęp: 5.04.2018].

prośbę zainteresowanych państw członkowskich. Współdziała w przygotowaniu oraz przeprowadzeniu operacyjno-śledczych oraz innych przedsięwzięć w walce z terroryzmem, separatyzmem oraz ekstremizmem na prośbę państw członkowskich. Uczestniczy w realizacji międzynarodowych poszukiwań osób, które dokonały takich czynów, jak wskazane w punkcie pierwszym artykułu pierwszego *Szanghajskiej Konwencji...* (terroryzm, separatyzm, ekstremizm), w celu doprowadzenia do ich odpowiedzialności karnej. Bierze udział w przygotowywaniu międzynarodowych dokumentów prawnych, dotyczących problematyki walki z terroryzmem, separatyzmem oraz ekstremizmem. Współdziała przy przygotowywaniu specjalistów oraz instruktorów do pododdziałów antyterrorystycznych. Uczestniczy w przygotowaniu i przeprowadzeniu naukowo-praktycznych konferencji i seminariów, współdziała podczas wymiany doświadczeń z zakresu problematyki objętej kompetencjami RSA. Nawiązuje i utrzymuje kontakty robocze z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką walki z terroryzmem, ekstremizmem i separatyzmem.

W swojej działalności RSA kieruje się dokumentami oraz decyzjami podejmowanymi w ramach SOW (art. 7). Państwa członkowskie są zobowiązane do wskazania organów kompetentnych w zakresie współpracy z Regionalną Strukturą Antyterrorystyczną (art. 8).

Organami RSA są: Rada Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej oraz Komitet Wykonawczy. Rada RSA może powoływać niezbędne organy wspierające, sama natomiast składa się z przedstawicieli państw członkowskich i pracuje nieprzerwanie w miejscu dyslokacji RSA. Rada podejmuje decyzje we wszystkich kwestiach związanych z pełnomocnictwami RSA oraz przedstawia coroczne sprawozdania dla Rady Szefów Państw Członkowskich SOW (art. 9 i 10). Decyzje Rady są podejmowane na zasadzie konsensusu. Rada sama ustanawia sposób swego działania oraz porządek wyboru przewodniczącego.

W skład Komitetu Wykonawczego wchodzi: dyrektor RSA i personel niezbędny do zapewnienia normalnego funkcjonowania RSA. Dyrektor RSA uczestniczy we wszystkich posiedzeniach Rady RSA oraz pełni inne funkcje. Jest, podobnie jak jego zastępca(y), wyznaczany na stanowisko przez Radę Szefów państw SOW. Dyrektor za zgodą Rady RSA powołuje na stanowiska kierownicze w Komitecie Wykonawczym. Strukturę Komitetu Wykonawczego oraz jego etatyzację zatwierdza Rada Szefów Rządów Państw Członkowskich SOW w oparciu o propozycje dyrektora RSA, zaaprobowane przez Radę RSA (art. 11). Personel Komitetu Wykonawczego stanowią obywatele państw członkowskich SOW. Oficjalnymi językami RSA są chiński i rosyjski, językiem roboczym jest język rosyjski<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Więcej na ten temat zob. *Соглашение между государствами – членами ШОС о Региональной антитеррористической структуре*, [www.ecrats.org](http://www.ecrats.org) [dostęp: 5.04.2018]. Zgodnie z pierwotnym zapisem w porozumieniu siedzibą miał być Biszkek, stolica Kirgistanu. Decyzja została jednak zmieniona i na siedzibę wyznaczono ostatecznie Taszcent, stolicę Uzbekistanu.

W 2017 roku RSA już uczestniczyła w takich przedsięwzięciach jak międzynarodowa konferencja Interpolu w Singapurze dotycząca innowacyjnej współpracy i przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa. RSA uczestniczyła również w pracach grupy roboczej projektu Interpolu KALKAN na temat prezentacji operacyjnych mechanizmów kontrterrorystycznych, która miała miejsce w Teheranie. Odbłyły się rozmowy przedstawicieli RSA SOW z przedstawicielami Stowarzyszenia Policji Narodowych Południowo-Wschodniej Azji w sprawie współpracy w zwalczaniu terroryzmu.

W sierpniu 2017 roku Komitet Wykonawczy RSA SOW wypełniał rolę koordynatora wspólnych antyterrorystycznych ćwiczeń organów Rosji, Kazachstanu i Kirgistanu, noszących kryptonim „Jarosław – Antyterror 2017”, odbywających się w Jarosławiu, na terenie Federacji Rosyjskiej. Podstawowym celem ćwiczeń było podniesienie poziomu współpracy kompetentnych organów państw członkowskich SOW podczas organizacji wspólnej działalności antyterrorystycznej; doskonalenie profesjonalnego przygotowania kierowniczego oraz osobowego składu kompetentnych organizacji państw SOW podczas organizacji i prowadzenia wspólnych przedsięwzięć antyterrorystycznych; praktyczne przećwiczenie działania specjalnej antyterrorystycznej formacji FSB Rosji, Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Kazachstanu oraz Państwowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Kirgistanu w odbijaniu zakładników i likwidacji terrorystów w obiekcie masowego pobytu ludzi<sup>45</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawienie problematyki zwalczania terroryzmu przez Federację Rosyjską oraz Chińską Republikę Ludową w artykule o tej objętości może stanowić jedynie sygnalizację badanego, ale jakże ważnego problemu. Z tekstu artykułu jasno wynika, że FR jest prekursorem i inicjatorem wielu inicjatyw związanych z walką z terroryzmem oraz międzynarodową współpracą w tym zakresie. Chińczycy dopiero osiemnaście lat po pierwszej rosyjskiej ustawie antyterrorystycznej uchwalili własną. Jedynie praktyka w stosowaniu przyjętego prawa antyterrorystycznego pomoże zweryfikować prawidłowość przyjętych rozwiązań prawnych oraz organizacyjnych w tym zakresie, czego dobitnym przykładem jest rekonstrukcja rosyjskiego systemu zwalczania terroryzmu zrealizowana w 2006 r. Dlatego obserwacja chińskich doświadczeń w tym zakresie musi być prowadzona przez kolejne lata. Ponadto ciekawym obiektem badań politologów czy naukowców z zakresu nauk o bezpieczeństwie, zajmujących się problematyką terroryzmu, jest Regionalna Struktura Antyterrorystyczna Szanghajskiej Organizacji Współpracy oraz dwustronna współpraca Chin z innymi państwami, w tym Federacją Rosyjską.

---

<sup>45</sup> Zob. więcej informacji na stronie: [www.echrats.org](http://www.echrats.org) [dostęp: 5.04.2018] oraz K. Kraj, *Rosyjski system...*, *op. cit.*, s. 148–149.

## Russia and China – the fight against terrorism

The article presents Russian and Chinese experiences in the fight against terrorism and a joint venture, which is the Regional Anti-Terrorist Structure of the Shanghai Cooperation Organization. The article has been divided into several thematic parts in which I analyzed terrorism in Russia, as well as legal and organizational regulations for its control. Then I characterized terrorism in China and their legal solutions. Two subsequent parts of the article present the issue of combating terrorism within the SCO and the functioning of the Regional Anti-Terrorist Structure of the SOC.

**Key words:** terrorism, extremism, separatism, Counterterrorism, Anti-Terrorism Act, Regional Anti-Terrorist Structure SCO, extremism, separatism, The Shanghai Convention

## Rosja i Chiny – walka z terroryzmem

W artykule przedstawiono rosyjskie i chińskie doświadczenia w walce z terroryzmem oraz wspólne przedsięwzięcie, jakim jest Regionalna Struktura Antyterrorystyczna Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Artykuł został podzielony na kilka tematycznych części, w których kolejno analizowano terroryzm w Rosji oraz regulacje prawne i organizacyjne jego zwalczania. Następnie scharakteryzowano terroryzm w Chinach oraz rozwiązania prawne zaproponowane przez to państwo. Dwie kolejne części artykułu przedstawiają problematykę zwalczania terroryzmu w ramach SOW oraz funkcjonowanie Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej SOC.

**Słowa kluczowe:** terroryzm, separatyzm, ekstremizm, kontrterroryzm, ustawa antyterrorystyczna, Regionalna Struktura Antyterrorystyczna SOW, Konwencja Szanghajska





---

**VARIA**

---



**Elżbieta Majchrowska**

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **EU-AUSTRALIA TRADE RELATIONS – CURRENT STAGE AND FUTURE CHALLENGES**

### **Introduction**

The present-day world economy is a global system, characterized by multifaceted and dynamic changes. The pace of these transformations has increased considerably in recent years and the world trade system has undergone profound transformations. The aspects of shifting of the economic development pole towards Asia in combination with the difficult situation in multilateral negotiations within the World Trade Organization (WTO) have led to a conclusion that better access to other markets becomes one of the priorities of the trade policy in many countries, including the entire EU. These objectives have been indicated numerous in various EU strategies and communications aiming at highlighting the necessity of maintaining external economic relations. The significance of EU's priority partners in the new generation of bilateral trade agreements, including ASEAN countries or South Korea, has also been stressed. However, it was not until the year 2015 when the EU proposed the new trade and investment strategy "Trade for All – Towards a more responsible trade and investment policy" that the significance of Australia as Europe's close partner, sharing European values and playing an important role both in the region of Asian Pacific and in multilateral forums, has clearly been stated. Also, the strategy emphasized that reinvigorating these relations should be prioritized.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> European Commission 2015, Trade for All – New EU Trade and Investment Strategy, [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy/index_en.htm) (22.04.2018).

Importantly, one has to notice that the abovementioned strategy, on the one hand, highlights the importance of multilateral trade system, including granting WTO the central role in developing and executing legal regulations in all fields of the international trade, but on the other hand, initiating bilateral free trade agreements with multiple countries has been announced recently, which proves the coexistence of seemingly contradictory systems of multilateralism and regionalism. It has to be emphasized that the EU plays a crucial role in the development of the world trade system, predominantly by its active participation within the WTO initiatives, also in regional initiatives.

Hence, it seems that the main assumptions of this strategy have become the starting point for taking more specific actions in the field of regulating trade relations between the EU and Australia. It is worth noting that while Australia has concluded numerous free trade agreements with other countries, the EU has not yet developed any bilateral free trade agreement with the country. Consequently, EU companies have access to the Australian market on relatively less favorable conditions.

One of the main challenges in this context is also the problem of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, which requires re-regulating mutual relations between the UK and Australia as it is the UK which is the traditional key partner among all Member States. Thus, this change may affect the entire Union trade.

The aim of the paper is to present the results of research concerning the analysis of the EU-Australia trade relations and to indicate the perspectives of the potential future deal, also in the context of changes in the geographic structure of the EU (Brexit). Due to the extent and complexity of the subject, the author has focused on selected aspects of the problem.

The Polish literature on the subject is limited due to a lack of papers accounting for the current scene. Thus, the research method employed in the article is grounded on the analysis of English-language publications, resources from official ministerial websites as well as the WTO, Asian Development Bank and European Commission materials. The considerations presented in the paper are also based on the analysis of statistical data originating from reports of international organizations. In its methodological assumptions, the research is based mainly on the study of international economy, especially the area which refers to the theory of economic integration and trade regionalism, as well as trade policy.

### **The institutional foundations of the EU-Australia partnership**

While developing diplomatic ties between the EU (EC) and Australia began at the beginning of the 1960s, it was not until the first decade of the 21<sup>st</sup> century that more specific actions in the field of regulating mutual relations were undertaken. The

reciprocal relations are based on the 2008's EU-Australian Partnership Framework, which is updated annually and regulates the partnership in numerous fields, such as protecting against climate change, environmental protection, energetics, education, and political and developmental cooperation within Asia-Pacific region. Although certain sectoral agreements in the EU-Australia relations do exist, to this day there is no overarching bilateral agreement between the two. One of the most crucial instruments enabling this partnership on commercial grounds is the Mutual Recognition Agreement between the EU and Australia, which aims to facilitate trade as far as industrial products are concerned, especially by reducing technical barriers, including assessment procedures as well as the EU-Australia Wine Agreement.<sup>2</sup>

In their joint declaration from April 2015,<sup>3</sup> Australia along with the EU representatives highlighted the necessity to maintain and reinforce bilateral trade and investment relationships. The following measure taken to ensure the partnership was the joint statement from November 2015<sup>4</sup> in which the parties agreed upon taking such steps that would initiate the negotiations on a free trade agreement. The main objective of this proposal is the development of more favorable conditions allowing for an increase in the trade volume and facilitating investment activity between the EU and Australia.<sup>5</sup> The proposal is in line with the objectives of "Trade for All" strategy, in which the necessity to further develop bilateral relations by eliminating the trade and investment barriers in a comprehensive way was repeatedly stressed. The strategy highlighted Australia's significance as Europe's close partner that shares European values and views on multiple matters and plays an important role both in Asia-Pacific region and in multilateral forums. Stronger economic ties with this country would provide solid foundations for deepening integration with expanded value chains in this region; reinvigorating these relations should be prioritized.<sup>6</sup> The aforementioned objectives are fully in line with the Treaty on European Union (TEU), according to which the EU shall "encourage the integration of all countries into the world economy, including

---

<sup>2</sup> European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).

<sup>3</sup> EEAS 2015, Joint Declaration, Towards a closer EU-Australia Partnership, [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150422\\_04\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150422_04_en.htm) (15.04.2018).

<sup>4</sup> European Commission 2015, Statement of the President of the European Commission Jean-Claude Juncker, the President of the European Council Donald Tusk and the Prime Minister of Australia Malcolm Turnbull, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-6088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6088_en.htm) (10.04.2018).

<sup>5</sup> The general objectives include: facilitating economic growth by the development of trade; creating jobs and employment opportunities as well as increasing prosperity; amplifying benefits for consumer; improving competitiveness of Europe in the global market; intensifying cooperation on issues related to trade with the partner country.

<sup>6</sup> European Commission 2015, Trade for All – New EU Trade and Investment Strategy, [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy/index_en.htm) (22.04.2018).

through the progressive abolition of restrictions on international trade”<sup>7</sup>. Recommendations to the Council about initiating the negotiations pertaining to the trade agreement with Australia appeared among the elements of the EC trade package from September 2017.<sup>8</sup>

The aforementioned EU strategy “Trade for All” also stresses the complementary character of bilateral agreements in relation to actions undertaken within the WTO. On the one hand, further regional bilateral trade deals are planned, on the other hand, emphasis is put on the necessity of reinvigorating multilateral negotiations under the aegis of the WTO.<sup>9</sup> In the context of these considerations, it must be emphasized that this strategy has provided a basis for further negotiations with the important Asia-Pacific region, including a trade deal with Australia. However, the main point was to be granted mandate from Member States to initiate FTA negotiations.<sup>10</sup>

It must be noted that Australia, similarly to the EU, implements a many-track trade policy. It is connected to the active participation in the multilateral negotiations not only within the WTO (including TiSA, ITA2, GPA) but also concluding bi- or multilateral Regional Trade Agreements (RTAs).<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Article 21 (2e) TEU. See more: European Union, 2016, Official Journal of the European Union, C 202, Volume 59, 7 June 2016, p. 29; European Commission, 2017, Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations for a Free Trade Agreement with Australia, Brussels, 13.9.2017, COM(2017) 472 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:472:FIN> (04.04.2018).

<sup>8</sup> It is also connected with a trade deal with New Zealand. These deals will be based on successful agreements with e.g. South Korea and Canada; Australia (and New Zealand) will become key trade partners of the EU. See: European Commission, 2017, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation, Brussels, 13.9.2017, COM(2017) 492 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0492&from=en> (15.04.2018).

<sup>9</sup> It is particularly significant against the background of the current situation in the world trade: the threat of protectionism is growing and crucial entities manifest waning interest in the management system of the world trade, which forces the EU to take up the role of the leader in this regard. What is more, the last XI Ministerial Conference of December 2017 did not contribute to breaking the WTO negotiations deadlock. Cf.: European Commission, 2017, State of the Union 2017 – Trade Package: Commission unveils initiatives for a balanced and progressive trade policy, Brussels, Press release, 14 September 2017 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3182\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3182_en.htm) (13.04.2018).

<sup>10</sup> As well as with New Zealand. See: European Commission 2015, Statement of the President of the European Commission Jean-Claude Juncker, the President of the European Council Donald Tusk and the Prime Minister of Australia Malcolm Turnbull, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-6088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6088_en.htm) (10.04.2018).

<sup>11</sup> According to the WTO, RTAs are reciprocal trade agreements between two or more partners. What is important, those agreements may also be established between countries not belonging to the same geographical region. See: WTO, 2018, Regional trade agreements and the WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/scope\\_rta\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm) (25.04.2018).

## **Australia – basic characteristics of the country and its trade relations with the world**

Australia is a strong, highly developed economy. In 2016, the country was ranked the 14<sup>th</sup> largest economy in the world with their share in the world's GDP at the level of 1.6%. It is worth noting that it was also the fifth largest economy in Asia-Pacific region with China, Japan, India, and South Korea holding their leading positions. Australia ranked even a higher position in 2016's global classification of economies with highest GDP per capita. The pace of growth of Australian economy reached the value of circa 2.9% in the time-span between 2000 and 2016.<sup>12</sup>

It has to be stressed that from the mid 2000's the share of the EU and US trade in Australia's total trade has been reduced in favor of Asian countries, especially China, which corresponds with the global trend, lasting for almost two decades now, naming the 21<sup>st</sup> century the Age of Asia.<sup>13</sup> By exporting carbon and iron ore to a region with a high demand of raw materials, Australia seems to have made the most out of the fact that the economic pole has shifted towards Asia.

Thus, Australian foreign policy, which was traditionally concentrated on relations between the EU and the US, has been undergoing a wide range of changes in recent years. The evolution of power structure in the global economy and the shift of the economic development pole towards Asia, particularly the Far East, have caused a variety of transformations, including changes within Australia's foreign economic policy which resulted in gearing the country's attention to the partners from its immediate area (the so-called "Australia's pivot to Asia").<sup>14</sup> However, it has to be noticed that China, which is one of Australia's key trading partners, poses a certain threat to the power structure in the region. China's aspirations to take the economic lead of the region were intended to have been partially neutralized by the US-led TPP. Interestingly, US's withdrawal from this agreement, seen as a demonstration of protectionism in Trump's trade policy, has caused a fundamental shift in this respect. Against this background, alternative RTAs between Australia and other countries from the region (including ASEAN, South Korea and Japan) are of the utmost importance to the country as they allow for toning down China's economic expansion in the region, at least to a certain extent. However, despite its engagement in Asia-Pacific economy, Australia ex-

---

<sup>12</sup> Geometric mean (Australian GDP noted an average year-to-year increase by 2.87%) calculated on the basis of: Asian Development Bank, 2017, Key Indicators for Asia and the Pacific 2017, 48th edition, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/357006/ki2017.pdf> (15.04.2018).

<sup>13</sup> WTO, 2013, WTO NEWS: SPEECHES — DG PASCAL LAMY, 'Asian Century' means shared prosperity, responsibility and multilateral agreements Lamy, [https://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl269\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl269_e.htm) (10.05.2018).

<sup>14</sup> Australia's pivot to Asia is by no means an isolated case. A number of countries are currently implementing the policy of trade diversification and paying more attention to Asian markets since they have enormous economic potential.



presses a great interest in developing economic partnership with the EU, which is demonstrated by country's consent for initiating the process towards a "comprehensive and high-quality FTA" with the EU.<sup>15</sup>

As for Australia's participation in multilateral organizations of the economic character, the country is one of the members of G20, UN, and numerous UN agencies. Its membership also includes WTO, OECD, and IMF. The fact that the country joined the Asian Infrastructure Investment Bank is not without significance here as the infrastructural development in the region will not only boost the demand for Australian raw materials but also contribute to trade intensification in the Asia-Pacific area. Moreover, it is worth noting that Australia is a major exporter of LNG, with a significant potential for development, grounded on its abundant resources of natural gas.<sup>16</sup>

Experts are optimistic about Australia's economic prospects. Its good economic performance stems from the fact that Australia maintains a strong level of domestic demand and experiences a growth in export income, obtained as a result of satisfying the high demand for raw materials in Asia. It has to be emphasized that basic resources like raw materials are the foundation of Australian exported goods. They comprise over 68% of the country's total exports. When analyzing the commodity structure in Australia's external trade, one notices certain asymmetry in trade these goods, which is linked to the prevalence of raw materials and agricultural products in export (iron ore, coal briquettes, gold, wheat, crude petroleum) and the dominance of processed goods in import (cars, refined petroleum, computers, crude petroleum, packaged medicaments).<sup>17</sup>

The structure of the economy of this country is characterized by a well-developed sector of services (73.3% of share in the structure of the GDP in 2016).<sup>18</sup> Selected macroeconomic indicators, as compared with the EU, are presented in the table 1.

Australia is one of the few countries which seems to have weathered the world economic crisis 2007/2008+ with a noticeable economic growth (see Table 2) and, indeed, evaded an economic downturn. However, these spectacular effects were achieved partly as a result of the dynamism of the Asian markets.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, 2018, Australia-European Union Free Trade Agreement, <http://dfat.gov.au/trade/agreements/aeufta/Pages/aeufta.aspx> (5.04.2018).

<sup>16</sup> It is related to free trade agreements signed by Australia with South Korea, China and Japan – countries that are major consumers of Australian LNG. Australia's share is on the rise, which is facilitated by zero rate of import duty on this raw material. See more: Department of Industry, Innovation and Science, 2018, <https://industry.gov.au/resource/UpstreamPetroleum/AustralianLiquefiedNaturalGas/Pages/default.aspx> (15.04.2018).

<sup>17</sup> Asian Development Bank, 2017, Key Indicators for Asia and the Pacific 2017, 48th edition, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/357006/ki2017.pdf> (15.04.2018).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> OECD 2010, OECD Economic Surveys: Australia, <https://www.oecd.org/eco/46467368.pdf>, p. 3 (10.04.2018).

Table 1. Selected macroeconomic indicators of Australia in comparison with the EU

Indicator	Australia			EU		
	24.1			508.4		
Population (million, 2016)						
	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>
GDP (Current price, billion EUR)	623	943	1 137	12 255	12 800	14 824
GDP per capita (PPP)	<b>37 457</b>	<b>41 513</b>	<b>48 899</b>	<b>29 754</b>	<b>33 611</b>	<b>37 852*</b>
Share in world GDP (PPP, %)	1.1	1.0	1.0	21.2	19.0	16.7
Global exports of goods (billion EUR)	97.0	159.7	172.8	1 152.5	1 353.2	1 745.2
Global imports of goods (billion EUR)	112.1	154.4	182.2	1 368.3	1 529.4	1 708.3
Global exports of services (billion EUR)	26.3	35.2	48.1	452.4	569.5	819.8
Global imports of services (billion EUR)	26.5	39.0	51.4	381.4	461.6	689.4
Share in world trade in goods (%)	1.5	1.7	1.6	17.5	15.8	15.1
Global FDI inward stocks (billion EUR)	252.3	415.5	504.6*	2 022.7	3 145.1	5 744.9*
Global FDI outward stocks (billion EUR)	221.1	354.6	372.2*	2 746.0	4 219.4	6 891.6*

For EU – trade with extra EU; \*2015

Source: Asian Development Bank, 2017, Key Indicators for Asia and the Pacific 2017, 48th edition, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/357006/ki2017.pdf> (15.04.2018); European Commission, 2017b, DG Trade Statistical Guide 2017, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf) (10.04.2018).

Table 2. GDP increase over the period of 2005–2016 [%]

Years	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>GDP</b>	3.2	3.0	3.7	3.7	1.8	2.0	2.4	3.6	2.6	2.6	2.4	2.6

Source: Asian Development Bank, 2017, Key Indicators for Asia and the Pacific 2017, 48th edition, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/357006/ki2017.pdf> (15.04.2018).

As far as the world trade is concerned, in 2016 Australia was the 16<sup>th</sup> largest exporter in the world, exporting goods valued at USD 190 bn (1.5% share in the world merchandise export) and the 15<sup>th</sup> largest importer (USD 196 bn and 1.5%, respectively).<sup>20</sup>

Merchandise imports from China<sup>21</sup> increased significantly from the mid 2000's and China is Australia's largest trading partner, while Australia is the main source of resources for China. Bilateral relations are characterized by intense trade bonds. As for the total trade, China accounted for 28.2 % (EUR 114.0 bn)

<sup>20</sup> When excluding intra-EU (28) trade. See: World Trade Statistical Review 2017, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2017\\_e/wts2017\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts2017_e.pdf), p. 103 (5.05.2018).

<sup>21</sup> It consists mainly of manufactures such as clothing, telecommunications equipment and computers.

of Australia's total trade in 2017. The EU was the second largest trading partner, accounting for 11.5% (EUR 46.6 bn),<sup>22</sup> followed by Japan, accounting for 11.1% (EUR 44.8 bn). The US held the fourth position in Australia's total trade with their share at the level of 7.3% (EUR 29.6 bn), while South Korea ranked as the fifth leading trading partner of Australia (5.5%; EUR 22.4).<sup>23</sup>

Table 3. Share of exports and imports to/from top 5 trade partners in total imports and exports of Australia in selected years

Partner	1990	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Export share (%)</b>						
<b>China</b>	2.46	4.33	5.67	11.49	25.10	32.22
<b>Japan</b>	26.24	22.98	19.79	20.28	18.94	15.90
<b>South Korea</b>	5.68	8.44	7.47	7.85	8.90	7.09
<b>US</b>	10.99	6.33	9.84	6.71	4.00	5.43
<b>EU</b>	13.14	10.64	10.71	10.78	8.06	5.12
<b>Import share (%)</b>						
<b>China</b>	2.66	4.99	7.82	13.69	18.75	23.02
<b>EU</b>	24.83	24.62	21.38	23.21	18.28	17.16
<b>US</b>	24.09	21.90	20.06	13.91	11.11	11.24
<b>Japan</b>	18.67	15.45	13.17	10.99	8.66	7.37
<b>South Korea</b>	2.39	2.91	3.81	3.33	3.40	5.47

Source: ARIC, 2018, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org/> (10.04.2018).

Among the remaining top ten partners, the ranking includes countries from the Asia-Pacific region sequenced as follows: India, Thailand, Malaysia, New Zealand, Singapore with their share at the level of 3.4; 3.3; 2.9, 2.9 and 2.6% in Australia's overall trade, accordingly. These economies together accounted for almost 80% of the total Australian trade in 2017.<sup>24</sup> It is worth noting that the trade relations with these countries are covered by RTAs (bilateral or plurilateral) at different stages of advancement.

Australia has been building its treaty base. The array of agreements concluded by Australia extends on an annual basis. This trend has a growing tendency, primarily due to the great number of RTAs that are presently under negotiation. As far as Australia is concerned, it amounts to nearly 30 regional agreements, more than half of which are still subject to negotiation.<sup>25</sup>

The process of concluding bilateral RTAs, initiated at the beginning of the 1980s, has become the driving force for trade between Australia and the fastest-growing economies of the Asia-Pacific region, on which concentrated the first

<sup>22</sup> In 2016 the share was almost 15%.

<sup>23</sup> European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> ARIC, 2018, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org> (10.04.2018); WTO, 2018, RTA-IS, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (18.04.2018).

deals signed by Australia (see table below). It was as late as 2005, when the trade deal with the US (and Thailand) entered into force. Moreover, the negotiations on the future agreement with China started at that time and would last a decade.

Table 4. Australia's FTAs (as of March 2018)

FTA	Status/year
<b>ASEAN-Australia and New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2010</b>
<b>Australia-Chile Free Trade Agreement (ACIFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2009</b>
Australia-Colombia Free Trade Agreement	proposed/under study: 2009
Australia-EU Free Trade Agreement	proposed/under study: 2015
Australia-Gulf Cooperation Council Free Trade Agreement	negotiations launched: 2007
Australia-Hong Kong [China] Free Trade Agreement	negotiations launched: 2017
Australia-Mexico Free Trade Agreement	proposed/under study: 2006
Australia-New Zealand - Pacific Alliance (Mexico, Chile, Peru and Colombia) FTA	negotiations launched: 2017
<b>Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement</b>	<b>signed and in effect: 1983</b>
Australia-Peru FTA	signed but not yet in effect: 2018
Australia-UK Free Trade Agreement	proposed/under study: 2017
Australia-United Arab Emirates Free Trade Agreement (now Australia-GCC Free Trade Agreement)	discontinued: 2006
<b>Australia-[Republic of] Korea Free Trade Agreement (AKFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2014</b>
Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	signed but not yet in effect: 2018
Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA/ASEAN+6)	proposed/under study: 2005
Free Trade Area of the Asia Pacific	proposed/under study: 2014
India-Australia Free Trade Agreement	negotiations launched: 2011
Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement	negotiations launched: 2012
<b>Japan-Australia Economic Partnership Agreement (JAEPA)</b>	<b>signed and in effect: 2015</b>
<b>Malaysia-Australia Free Trade Agreement (MAFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2013</b>
Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) Plus	signed but not yet in effect: 2017
<b>Papua New Guinea-Australia Trade and Commercial Region</b>	<b>signed and in effect: 1991</b>
<b>People's Republic of China-Australia Free Trade Agreement (ChAFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2015</b>
Philippines-Australia FTA	proposed/under study: 2014
Regional Comprehensive Economic Partnership	negotiations launched: 2013
<b>Singapore-Australia Free Trade Agreement (SAFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2003</b>
<b>South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement</b>	<b>signed and in effect: 1981</b>
<b>Thailand-Australia Free Trade Agreement (TAFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2005</b>
Trans-Pacific Partnership (TPP)	discontinued: 2018
<b>United States-Australia Free Trade Agreement (USAFTA)</b>	<b>signed and in effect: 2005</b>

Source: ARIC, 2018, Asia Regional Integration Center, <https://aric.adb.org> (10.04.2018).

Besides bilateral agreements, Australia takes part in building agreements consisting of multiple economies. A notable example is the gradually expanding, owing to varied levels of economic development, AANZFTA or Australia's participation in negotiations of the US-led TPP, which was reactivated after the US withdrawal by the remaining 11 members in March 2018 under the name CPTPP, which is referred to as Australia-Canada-Japan-led agreement.<sup>26</sup>

Thus, despite Australia's close cultural and civilizational ties with the Euro-Atlantic region, the Asia-Pacific region is currently enjoying a considerable advantage with regard to economic issues.

### General characteristics of the EU-Australia trade

The EU-Australia relations mainly concentrate on trade in goods. The European Union is the second largest trade partner of Australia in terms of trade flows and Australia is currently (2017) placed 18<sup>th</sup> among the key trade partners for the EU. It is worth drawing attention to the long-standing surplus in the trade balance achieved by the EU.<sup>27</sup>

Table 5. EU trade in goods with Australia (2006–2017)

Year	Imports			Exports			Balance bn EUR	Total trade bn EUR
	Value bn EUR	% Growth between cur- rent and pre- vious year	% Extra-EU	Value bn EUR	% Growth between cur- rent and pre- vious year	% Extra-EU		
2006	13.099	-	1.0	21.763	-	1.9	8.664	34.862
2007	13.461	2.8	0.9	23.907	9.9	1.9	10.446	37.368
2008	13.791	2.5	0.9	26.700	11.7	2.0	12.909	40.491
2009	9.928	-28.0	0.8	21.948	-17.8	2.0	12.019	31.876
2010	12.461	25.5	0.8	26.972	22.9	2.0	14.511	39.433
2011	14.958	20.0	0.9	31.174	15.6	2.0	16.216	46.131
2012	14.533	-2.8	0.8	33.933	8.9	2.0	19.400	48.465
2013	10.172	-30.0	0.6	32.051	-5.5	1.8	21.879	42.223
2014	9.202	-9.5	0.5	29.559	-7.8	1.7	20.357	38.761
2015	9.575	4.1	0.6	31.495	6.6	1.8	21.919	41.070
2016	13.101	36.8	0.8	32.398	2.9	1.9	19.298	45.499
2017	13.006	-0.7	0.7	34.632	6.8	1.8	21.626	47.638

Source: European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018); MADB, 2018, [http://madb.europa.eu/madb/statistical\\_form.htm](http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm) (10.04.2018).

<sup>26</sup> E. Majchrowska, Promoting free trade in Asia-Pacific – CPTPP as an answer to Trump's protectionism, 2018 (in print).

<sup>27</sup> European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).

The EU trade in goods with Australia is of complementary character. Australia's exports to the EU are dominated by mineral commodities and agricultural products while EU's exports to Australia are predominantly manufactured goods (see Table 6).

Table 6. Commodity structure of trade flows between the EU and Australia – top five most vital groups of products (HS section) in 2017

Imports from Australia		Exports to Australia	
HS section	% Total	HS section	% Total
V Mineral products	32.9	XVI Machinery and appliances	25.1
XIV Pearls, precious metals and articles thereof	20.9	XVII Transport equipment	22.4
II Vegetable products	10.1	VI Products of the chemical or allied industries	17.2
XV Base metals and articles thereof	6.1	IV Foodstuffs, beverages, tobacco	6.5
XVI Machinery and appliances	5.0	XVIII Optical and photographic instruments, etc.	5.7

Source: European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).

The commodity structure of Union import from Australia is dominated by basic products (coal, fruit, gold), whereas EU's exports to Australia are dominated by industrial products. The most important goods imported by Australia were: automobiles, drugs and pharmaceutical products, machines and transport equipment, measuring instruments, alcoholic beverages, airplanes, parts and light commercial vehicles. Australia's largest trade partners among Member States are Germany, the United Kingdom, the Netherlands, Italy and France.

Table 7. EU countries as trade partners of Australia in 2017 (bn EUR, share in brackets)

Countries	Imports from Australia	Exports to Australia	Total trade
<b>EU 28</b>	13.006	34.632	47.638
<b>Germany</b>	1.844 (14.2%)	9.549 (27.6%)	11.393 (23.9%)
<b>United Kingdom</b>	4.397 (33.8%)	5.061 (14.6%)	9.458 (19.9%)
<b>Netherlands</b>	2.135 (16.4%)	2.737 (7.9%)	4.872 (10.2%)
<b>Italy</b>	0.599 (4.6%)	3.825 (11.0%)	4.424 (9.3%)
<b>France</b>	1.068 (8.2%)	2.630 (7.6%)	3.698 (7.8%)

Source: Author's own elaboration, based on: MADB, 2018, [http://madb.europa.eu/madb/statistical\\_form.htm](http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm) (10.04.2018).

The data in the table indicates that nearly 34% of the total Australian export to the EU was directed to the traditional trade partner – the UK – whereas

over half of Australia's imports from the EU originated in Germany, the UK and the Netherlands.

As far as trade in services with Australia is concerned, it is also characterized by a substantial advantage of Union export to Australia (see Table 8).

Table 8. EU-Australia total trade in services (bn EUR)

Year	EU Imports	EU Exports	EU Trade Balance
2012	8.5	18.9	10.4
2013	8.0	19.2	11.2
2014	7.9	18.8	10.8
2015	9.9	19.6	9.7
2016	8.3	18.8	10.5

Source: European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).

Australian investments in the EU amounted to EUR 19.1 bn in 2016 (inward stocks). Over the same period, EU investments in Australia (outward stocks) reached EUR 161.5 bn.<sup>28</sup> The countries which invest most in Australia include the United States, the United Kingdom, Japan and the Netherlands. On the other hand, the European Union constitute the largest source of foreign direct investments, in terms of a group of countries.

### **Conclusions – perspectives and challenges of the EU-Australia trade relations**

As far as the prospects of the EU-Australia trade cooperation are concerned the following issues should be taken into account: current trade barriers, the Brexit issue, potential FTA with the EU, regulating mutual relations between Australia and the UK after its withdrawal from the EU as well as the current situation in the global trade, related to such factors as the protectionist trade policy adopted by the US.

Taking into consideration a rather low position of Australia in the EU foreign trade (14<sup>th</sup> position in exports, 30<sup>th</sup> in imports and 18<sup>th</sup> in total trade with the share of 1.3% in 2017) and falling EU's share in Australian total trade it seems that the two partners do not take full advantage of their potentials in reciprocal trade. An opportunity to stimulate cooperation may be taking specific steps towards more thorough regulation of trade relations between the EU and Australia and signing a comprehensive free trade agreement.

From the point of view of the European Union, it is of the essence that Australia has concluded numerous free trade deals with other countries, also –

---

<sup>28</sup> European Commission, 2018, Trade picture – Australia, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/australia> (16.04.2018).



key trade partners of the EU, and that the EU does not have a bilateral free trade agreement with Australia. The trade relations between the Union and Australia are based on the MFN clause, thus, partners do not apply reciprocal preferential customs duties.<sup>29</sup> For this reason, EU enterprises have access to the Australian market on relatively less favorable conditions than companies from countries that are not part of the EU but have concluded free trade agreements with Australia. Even though the rates of customs duties on imports, levied by Australia, are generally low,<sup>30</sup> there are, however, relatively high tariffs on selected products, moreover, there also exist non-tariff barriers (e.g. stringent phytosanitary regulations or complicated registration rules for industrial and food products).

As far as barriers to the EU exports and investments to Australia are concerned, they include:<sup>31</sup>

- comparatively high tariffs rates for processed agricultural and food products (e.g. cheese, wine and spirits); Australian biosecurity measures block exports of products such as pork products from the EU;
- as a result of FTAs between Australia and the US, Japan, Korea and China, in practice, only the cars from the EU are levied import customs duties in Australia;
- despite the fact that the European Union is the largest investor in Australia, EU investors meet more rigorous screening procedures than investors from other countries that have already finalized FTAs with Australia. (e.g. the US, China);
- further significant efforts are needed to reduce the remaining obstacles to accessing the government procurement markets (some local content requirement or price preference policies are applied in Australia).

From the perspective of the Union trade policy, an FTA with Australia will ensure better market access and allow for mitigating the possible trade diversion effects emerging as an effect of RTAs in the Asia-Pacific region. As far as the Australian perspective is concerned, the EU is a natural partner because of numerous bilateral economic linkages, possible economic profits, as well as the extensive gains of progressive liberalization as well as integration in the world economy. Apart from the classic liberalization, an EU-Australia FTA will include issues such as competition, government procurement, IPR, trade and sustainable development, investment protection and regulatory cooperation. The aforemen-

---

<sup>29</sup> The EU applied conventional rates of duty on goods imported from Australia, as it is the case with other few countries which have not signed any preferential trading agreement with the Union. It concerns New Zealand, Hong Kong and Taiwan as well as the US. This group also includes Japan and Singapore, however, the situation will soon change as negotiations with the two countries concluded and the agreements are awaiting signature.

<sup>30</sup> World Tariff Profiles 2017, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles17\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf) (22.04.2018).

<sup>31</sup> European Commission, 2015, Inception Impact Assessment EC, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_trade\\_040\\_aus\\_nz\\_trade\\_agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_trade_040_aus_nz_trade_agreement_en.pdf) (20.04.2018).

Table 9. Active barriers in EU exports to Australia (as of February 2018)

<b>Title</b>	<b>Measure</b>	<b>Sector</b>	<b>Creation date</b>	<b>Key barrier</b>
Raw milk cheese standards	Other SPS import restrictions	Agriculture and Fisheries	02 Dec 2009	yes
Bovine animals and products (BSE)	Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) Animal health reasons	Agriculture and Fisheries	10 May 2004	yes
Pork meat import restrictions (PRRS/PMWS)	Porcine Reproductive and Respiratory Syndrome (PRRS) Animal health reasons	Agriculture and Fisheries	30 Dec 1997	yes
Poultry meat import restrictions (IBD-Gumboro Disease)	Infectious bursal disease (Gumboro disease) Animal health reasons Non-compliance with international standards	Agriculture and Fisheries	21 Jan 1998	yes
Chemicals bill 2017	Non-Tariff Barriers	Cosmetics	01 Nov 2017	no
Short data exclusivity protection of biological pharmaceuticals	IPR	Pharmaceuticals	15 Dec 2015	no
Luxury Car Tax	Internal Taxation	Automotive	08 Jul 1999	yes
Government Procurement	Government Procurement	Horizontal	22 Dec 2015	yes
Wine Equalization Tax Rebate	Internal Taxation	Wines & Spirits	22 Dec 2015	yes
„Alcopop’ tax	Internal Taxation	Wines & Spirits	22 Jun 2009	no
Steel testing standards	Non-Tariff Barriers Standards and Other Technical Requirements	Iron, Steel and Non-Ferrous Metals	17 Dec 2013	no
Geographical Indications for food related products	Legislation on Appellations of Origin and Geographic Indications	Agriculture and Fisheries	22 Dec 2015	yes
Furniture design protection	IPR	Other Industries	01 Dec 2014	no
Counterfeit products	IPR	Textiles and Leather	21 Dec 2015	yes

Source: MADB, 2018, [http://madb.europa.eu/madb/barriers\\_result.htm?isSps=false&countries=AU](http://madb.europa.eu/madb/barriers_result.htm?isSps=false&countries=AU) (15.04.2018).

tioned EU-Australia Partnership Framework will be taken into account in the planned FTA.<sup>32</sup>

The negotiating strategy will include Union agricultural sensitivities, therefore, complete liberalization of trade in this sector will not be feasible. As far as the specific treatment for sensitive agricultural products is concerned, it may contain, among others, longer periods for reducing tariffs as well as tariff quotas.<sup>33</sup>

Taking into account the fact that nearly 34% of Australia's exports to the EU were directed to the traditional trade partner – the UK, as well as the fact that the UK is also ranked second among Member States in terms of Australian imports, the problem of UK's withdrawal from the EU may be of great impact on the mutual relations since the EU, as a group, may lose its relevance to Australia. Brexit will primarily undermine the economic potential of the group (the UK is the second largest economy in the EU, responsible for 1/6 of its GDP). In turn, EU's attractiveness to foreign partners, including Australia, is going to drop, which may also weaken its position in the future, prospective trade deals negotiations.

For this reason, besides negotiating the deal with the EU, Australia's negotiations agenda also includes a bilateral free trade agreement with the EU, but, more importantly, the necessity of concluding the deal with the EU is described as a priority. M. Turnbull, the former Australia's prime minister<sup>34</sup> said that: "Australia will be ready for a trade deal with the UK soon after Brexit, but will try to do one with the EU first". He also said he hoped the EU deal could be concluded before the anticipated date of Brexit in March 2019.<sup>35</sup>

The position of the EU as Australia's trade partner has been diminishing over the years (over the period 1990–2015, its share dropped from approximately 13% to 5% in exports, and from almost 25% to 17% in imports to Australia, in total). Therefore, signing a trade deal with Australia is so significant from the European perspective. Based on the agreement, the partners will surely be on the way to further expand and deepen their relations. Particularly since it is intended to be a "comprehensive and high-quality FTA", covering the so-called WTO+ and even WTO-x issues.

The planned free trade agreement is definitely going to stimulate reciprocal trade, not only by a reduction of tariffs but also by eliminating barriers of the non-

---

<sup>32</sup> European Commission, 2017, Ex-ante study of the EU-Australia and EU-New Zealand trade and investment agreements – Executive Summary, Prepared by LSE Enterprise Ltd., April – 2017, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/555bc8bf-92af-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en> (12.04.2018).

<sup>33</sup> European Commission, 2017, Launching Trade Negotiations with Australia and New Zealand, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ausnz\\_11\\_3.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ausnz_11_3.pdf) (12.04.2018).

<sup>34</sup> M. Turnbull was replaced by S. Morrison in August 2018.

<sup>35</sup> Australia ready to do post-Brexit trade deal – but EU comes first, <https://www.theguardian.com/politics/2017/jul/10/australia-ready-to-do-post-brexit-trade-deal-but-eu-comes-first> (15.05.2018).

tariff character (technical standards). It is going to facilitate mutual investments. It will, therefore, contribute to increasing the competitiveness of the EU goods in relations with the countries with which Australia has already signed FTAs and which are vital trade partners for the EU (mainly, China and the US). The current situation in the world trade (influenced by, among other things, American protectionism) compels the European Union to intensify cooperation with other, more predictable, trade partners.

Stronger economic ties between the EU and Australia may become the foundation for increasing integration with the Asia-Pacific region, particularly since the EU acknowledges its importance for the global economy, which is evidenced by the negotiated and concluded trade deals with countries of this region.

### **Stosunki handlowe UE z Australią – stan obecny oraz wyzwania na przyszłość**

Wobec zastoju negocjacji na forum WTO priorytetem dla UE stały się dwustronne umowy handlowe. W przedstawionej w 2015 r. nowej strategii handlowej i inwestycyjnej EU “Trade for All” wyraźnie podkreślono znaczenie Australii jako bliskiego partnera Europy, dzielącego europejskie wartości oraz odgrywającego ważną rolę zarówno w regionie Azji Pacyfiku, jak i na forach wielostronnych. Zapisy tej strategii stały się punktem wyjścia do podjęcia konkretnych działań w zakresie pełniejszego uregulowania stosunków handlowych EU z Australią w postaci przyszłej wszechstronnej FTA. Ponadto, bieżąca sytuacja w handlu światowym (związana m.in. z amerykańskim protekcjonizmem) powoduje, że UE dąży do pogłębiania współpracy z innymi, bardziej przewidywalnymi partnerami handlowymi. Planowana umowa przyczyni się zatem do pobudzenia wzajemnej wymiany, co jest szczególnie ważne w świetle podpisanych już przez Australię umów FTA z innymi państwami, w tym także kluczowymi partnerami UE. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia Brexit’u.

**Słowa kluczowe:** Australia, FTA, handel międzynarodowy, regionalizm handlowy, UE

### **EU-Australia Trade Relations – Current Stage and Future Challenges**

Faced with a visible stagnation in negotiations within the WTO, the EU prioritized bilateral trade agreements. In the EU’s newly-developed trade and investment strategy from 2015 named “Trade for All”, Australia’s significance as Europe’s close partner sharing European values and playing an important role both in the Pacific region and multilateral forums was clearly emphasized. The main assumptions of this strategy have become the starting point for taking more specific actions in the field of regulating trade relations between the EU and Australia in the form of the forthcoming “comprehensive and high-quality FTA.” Moreover, the current climate in the world trade (connected with e.g. American protectionism) is the cause of the EU’s interest in developing partnership with other, more predictable trade partners. Hence, the agreement planned by the EU would contribute to the stimulation of reciprocal exchange, which is of great importance bearing in mind Australia’s successfully signed FTAs with other countries, including those with EU’s key partners. Finally, the question of Brexit is not without significance in this context.

**Key words:** Australia, EU, FTA, international trade, trade regionalism

**Michał Romańczuk**

dr, Uniwersytet Szczeciński

## **SEPARATYZM ISLAMSKI W REGIONIE AUTONOMICZNYM SINCIANG-UJGUR**

### **Wprowadzenie**

Sinciang, obejmujący ponad 1,6 mln km<sup>2</sup>, jest największym z regionów autonomicznych, a zarazem najsłabiej zaludnionym obszarem w granicach Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL). Wraz z Tybetem budzi też najwięcej kontrowersji, nie tylko w ChRL, ale i na arenie międzynarodowej. Rząd w Pekinie obawia się separatyzmu ujgurskiego, ponieważ dochodzi tam do częstych rozruchów społecznych, a w ostatnich latach na terenie regionu dokonywano krwawych zamachów terrorystycznych. Sinciang, zwany również Wschodnim Turkiestanem<sup>1</sup>, składa się z dwóch wielkich kotlin i dwóch pustyń<sup>2</sup>. Od północy i wschodu otoczony jest rozległymi łańcuchami górskimi (m.in. Tien-szan). Od Tadżykistanu oddziela go łańcuch gór Pamiru, który ciągnie się w głąb Sinciangu. Region Autonomiczny Sinciang-Ujgur znajduje się w północno-zachodnich Chinach i jest największą pod

---

<sup>1</sup> Odnosnie samego nazewnictwa istnieją rozbieżności. Sami Ujgurzy nazywają swój region „Ujgurstan” (co oznacza „państwo Ujgurów”). W literaturze rosyjskiej oraz częściowo w historiografii używana jest nazwa „Turkiestanu Wschodniego” (dla rozróżnienia od Turkiestanu Zachodniego, znajdującego się pod panowaniem rosyjskim do rozpadu ZSRR). Władze ChRL używają chińskiej nazwy, określając ten region mianem Sinciang (również w transkrypcji: Xinjiang), w pełnej nazwie Region Autonomiczny Sinciang-Ujgur.

<sup>2</sup> G.R. Capisani, *Nowe państwa Azji Środkowej*, Warszawa 2004, s. 318.

względem powierzchni prowincją w ChRL. Region ten obejmuje mniej więcej 1/6 terytorium kraju i słynie z obfitych zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego. Turkiestan Wschodni graniczy z Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem, Mongolią, Afganistanem, Pakistanem i Indiami.

Nazwa „Ujgurzy”, która wyszła z użycia w XV w., została przywrócona przez ZSRR w latach 20. XX w. w odniesieniu do mniejszości tureckich Wschodniego Turkiestanu. Później termin ten przyjął także rząd chiński. Pochodzenie etniczne, język i kultura Ujgurów jest zbliżona do sąsiednich ludów Azji Centralnej. Wszystkie te narody należą do tureckiego obszaru językowo-kulturowego. Ujgurzy w przeważającej mierze wyznają islam sunnicki. Ich przywiązanie do wartości i tradycji religijnych, będące w przeszłości podłożem wielu powstań (m.in. w latach 1873, 1933, 1945, 1962) i tyłuż represji, było zawsze wyjątkowo silne<sup>3</sup>.

### **Historia oraz działania ChRL wobec Regionu Autonomicznego Sinciang-Ujgur**

W 1944 r. proklamowano powstanie niepodległego państwa zwanego Republiką Turkiestanu Wschodniego, które następnie zostało zlikwidowane w 1949 r. przez władze komunistyczne Chin – przy poparciu Stalina, a do regionu wkroczyły wojska Armii Ludowo-Wyzwoleńczej. Następnie utworzono 1 października 1955 r. Region Autonomiczny Sinciang-Ujgur w ramach ChRL. Jednak autonomia kulturalna i polityczna nigdy nie została udzielona Ujgurom w praktyce, a władze w Pekinie nadal utrzymują ścisłą kontrolę nad instytucjami społecznymi i politycznymi w regionie<sup>4</sup>. Spis ludności, przeprowadzony w ChRL w 1952 r., wskazał, że Chińczycy Han w prowincji stanowili zaledwie 7,1% ludności, natomiast wskaźnik ten wzrósł do 40,1% od 1971 r. Spowodowane to było tym, że rząd w Pekinie prowadził politykę osiedlania ludności Han w słabo zaludnionej Kotlinie Dżungarskiej w celu wzmocnienia powiązań między regionem a rządem centralnym. Było to istotne z tego względu, że lojalność ludności muzułmańskiej – Ujgurów – wobec nowego reżimu nie była zbyt duża<sup>5</sup>.

Ludność Han i Hui stanowi większość we wschodniej i północnej części Sinciangu (Kotlina Dżungarska), w tym w miastach Urumczi, Karamay, Shihezi – w prefekturach Changji, Bortala, Bayingolin, Ili (zwłaszcza w mieście Kuitun). Mniejszość kazachska zamieszkuje głównie prefekturę Ili w północnej części Sincinagu, Ujgurzy natomiast stanowią większość w południowo-zachod-

<sup>3</sup> A. Altay, *Role of Xinjiang Uyghur Autonomous Region in The Economic Security*, „Journal of Central Asian and Caucasian Studies” 2011, nr 11, s. 116.

<sup>4</sup> H. Głębocki, *Radykalizm islamski w Azji Środkowej jako czynnik zbliżenia między Rosją i Chinami*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 18, s. 191.

<sup>5</sup> I. Kuşçu, *The Origins of Uyghur Long-distance Nationalism: The First Generation Uyghur Diaspora in Turkey*, „Journal of Central Asian and Caucasian Studies” 2013, nr 16, s. 85–86.

niej prowincji Sinciang, w tym w prefekturach Kaszgar, Khotan, Kizilsu i Aksu (około 80% Ujgurów Sinciangu żyje w tych czterech prefekturach), a także we wschodniej części prefektury Turfan. Sytuacja ta doprowadziła do braku równowagi w sytuacji gospodarczej między obu grupami etnicznymi. Północna część prowincji (Kotlina Dżungarska) jest bardziej rozwinięta niż południe, gdzie większość stanowią Ujgurzy. Od 1950 do 1970 r. miała miejsce największa fala napływu imigrantów. Większość z nich pochodziła z sąsiedniej prowincji Gansu i przybyła w poszukiwaniu lepszych warunków życia<sup>6</sup>.

Escalację napięcia w Sinciang spowodował napływ imigrantów (głównie Chińczyków Han). Rząd chiński zachęcał ludność chińską (Han) do zasiedlania regionu, stosując jako przynętę środki ekonomiczne. Działania te miały na celu zmianę struktury etnicznej na tym terenie. Dla przykładu w 1940 r. ponad 70% ludności stanowili Ujgurzy, natomiast 7% stanowili Chińczycy Han. W latach 1950 i 1960 rząd w Pekinie systematycznie organizował masowe migracje do Sinciangu. Polityka ta doprowadziła do gwałtownego wzrostu liczby Chińczyków Han w regionie – do ponad 40% w 1978 r. Odsetek Chińczyków Han nieznacznie spadł w 1980 r., ponieważ wielu młodych ludzi z innych części kraju, wysłanych tam w czasie rewolucji kulturalnej, powróciło do swoich rodzinnych stron, a także z powodu polityki jednego dziecka. W 1991 r. Ujgurzy stanowili 46% populacji regionu, podczas gdy Chińczycy Han stanowili 39%<sup>7</sup>.

Tabela 1. Demografia w Autonomicznym Regionie Sinciang-Ujgur

Mieszkańcy Autonomicznego Regionu Sinciang-Ujgur w latach	1945	1982	1996	2008
Ogólna liczba mieszkańców	3,6 milionów	13,1 milionów	16,8 milionów	21,3 milionów
Chińczycy Han	6,20%	40,30%	41,10%	39,20%
Ujgurzy	82,70%	45,70%	50,60%	46,10%
Hui	2,80%	4,30%	4,90%	4,50%
Kazachowie	1,10%	6,90%	8,00%	7,10%
Inni	7,20%	2,80%	2,80%	3,10%

Źródło: A. Howell, C.C. Fan, *Migration and Inequality in Xinjiang: A Survey of Han and Uyghur Migrants in Urumqi*, „Eurasian Geography and Economics” 2011, nr 52(1), s. 123.

Obecnie Autonomiczny Region Sinciang-Ujgur zamieszkuje 47 oficjalnie uznanych grup etnicznych, m.in. Ujgurów (46,10%), Han (39,20%), Kazachów (7,10%), Hui (4,50) oraz innych narodowości, m.in. Tadżyków, Kirgizów, i Mongołów (3,10%). Większość Chińczyków Han zamieszkuje północną część

<sup>6</sup> A. Atli, *The Role of Xinjiang Uyghur Autonomous Region in the Economic Security of China*, „Oaka” 2011, nr 6, s. 112 oraz 118.

<sup>7</sup> R. Lim, *China's Ethnic Policies in the Xinjiang Region*, „Washington Journal of Modern China” 2012, nr 10, s. 67–68.



regionu, gdzie warunki naturalne są przystępniejsze. Rdzenna ludność tego obszaru – Ujgurzy – dominują w południowej części. Większość z nich żyje z rolnictwa i hodowli. Rząd w Pekinie lokalizuje jednak większość inwestycji w północnej części regionu. To było głównym powodem powstania opozycji mniejszości etnicznej do chińskiej kontroli nad Sinciangiem i niepokoju w regionie w latach 90. XX w.<sup>8</sup>

Władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) podęgały do działań separatystycznych w Sinciangu poprzez propagandę komunistyczną, zachęcając Kazachów z tego regionu do przeniesienia się do Związku Radzieckiego i atakując działania ChRL. Przywódcy chińscy odpowiadali na te działania, wzmacniając granicę między Sinciangiem a ZSRR. Związek Radziecki poprzez rozgłośnię radiową w Taszkencie rozpowszechniał od 1967 r. propagandę skierowaną do Ujgurów, wzywając ich do zorganizowania powstania i buntu przeciwko władzom ChRL. ZSRR popierał pierwszą Republikę Wschodniego Turkiestanu, dodatkowo był zaangażowany w finansowanie i wspieranie separatystycznych organizacji ujgurskich w tym czasie. W odpowiedzi na politykę i propagandę ZSRR ponad 60 tys. Ujgurów i Kazachów uciekło z Sinciangu do Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej.

### **Działania separatystyczne w Regionie Autonomicznym Sinciang-Ujgur w kontekście współpracy rosyjsko-chińskiej**

Po rozpadzie ZSRR i powstaniu nowych państw na obszarze tzw. Wschodniego Turkiestanu (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan), region Sinciang pozostał w obrębie szczególnej uwagi rządu centralnego w Pekinie, ponieważ obawiano się wzrostu pantureckiego ruchu separatystycznego, szczególnie wśród młodzieży. Z tego powodu rząd w Pekinie zwiększył swoje wysiłki na rzecz poprawy warunków życia i rozwoju połączeń komunikacyjnych<sup>9</sup> w Sinciangu oraz wzmocnił obecność wojskową w Sinciangu celem przeciwstawienia się terroryzmowi, separatyzmowi i ekstremizmowi religijnemu. Rozwój gospodarczy regionu nie doprowadził jednak do załagodzenia napięć etnicznych<sup>10</sup>. Utworzenie nowych państw w Azji Centralnej miało znaczący efekt pobudzający świadomość narodową Ujgurów, którzy domagali się odtąd większej autonomii regionalnej lub wręcz niepodległości. Odzwierciedleniem tych działań była fala demonstracji – m.in. w Urumczy,

---

<sup>8</sup> X. Wu, X. Song, *Ethnic Stratification amid China's Economic Transition: Evidence from the Xinjiang Uyghur Autonomous Region* „Social Science Research” 2014, nr 44, s. 160.

<sup>9</sup> Na wsparcie regionu wydano 18 mld. dolarów w 2001 r., natomiast w 1996 r. było to zaledwie 5,91 mld. dolarów.

<sup>10</sup> M. Clarke, *China and the Shanghai Cooperation Organization: The Dynamics of “New Regionalism”, “Vassalization”, and Geopolitics in Central Asia*, [w:] *The New Central Asia. The Regional Impact of International Actions*, red. E. Kavalski, Singapore 2010, s. 123–124.

Jarkend oraz w Baiyin – w kwietniu 1990 r., podczas której, w wyniku tłumienia wystąpień przez oddziały chińskiej armii, zginęło około 6 tys. demonstrantów<sup>11</sup>.

Państwa Azji Centralnej, z którymi ChRL posiada bezpośrednie granice, odnotowały mniej więcej od 1996 do 2001 r. znaczny rozwój radykalnego islamu wśród społeczności oraz organizacji islamskich, dążących do obalenia istniejących tam reżimów politycznych, i stwarzania w ich miejsce muzułmańskiego kalifatu. Władze ChRL postrzegają te działania jako zagrożenia w dwóch aspektach. Po pierwsze, jako zagrożenie zewnętrzne, czyli destabilizację systemu władzy w państwach Azji Centralnej, co może doprowadzić do chaosu, a tym samym pogorszenia się poziomu bezpieczeństwa w regionie. Po drugie – jako zagrożenie wewnętrzne, a mianowicie wzrost popularności radykalnego islamu wśród Ujgurów oraz rozwój powiązań między terrorystami z Sinciangu i państwami Azji Centralnej, np. z Islamskiego Ruchu Uzbekistanu<sup>12</sup> (IRU) i Hizb ut-Tahrir (HT)<sup>13</sup>. Destabilizacja w republikach Azji Centralnej niesłoby za sobą niewyobrażalne zagrożenie dla zachodnich granic ChRL.

Władze chińskie postrzegają własne państwo jako jednolity organizm, nie są więc skłonne tolerować w nim separatyzmów, ponadto Sinciang ma dla ChRL wielkie znaczenie ekonomiczne i strategiczne<sup>14</sup>. Początkowo niezadowolenie Ujgurów, związane z chińską dominacją w regionie, było ograniczone do demonstracji i towarzyszących im zamieszek. Upadek Związku Radzieckiego i niezależność muzułmańskich centralnoazjatyckich republik radzieckich graniczących z Sinciangiem, jak również wzrost fundamentalizmu islamskiego na Bliskim Wschodzie, przyczyniły się do zwiększenia aktywności terrorystów w regionie.

<sup>11</sup> S.E. Hess, *Islam, Local Elites, and China's Missteps in Integrating the Uyghur Nation*, „Journal of Central Asian and Caucasian Studies” 2009, nr 7, s. 84.

<sup>12</sup> Islamski Ruch Uzbekistanu (IRU) jest jedną z najsilniejszych organizacji fundamentalistycznych na obszarze Azji Centralnej. Powstanie tego ugrupowania związane jest z represyjną polityką prezydenta Uzbekistanu Islama Karimowa, prowadzoną względem muzułmanów i opozycji politycznej, zwłaszcza w uzbeckiej części Kotliny Fergańskiej. W 2001 r. pojawiły się informacje medialne, że działalność IRU, która początkowo ograniczała się do terytorium Uzbekistanu, została rozszerzona na obszar Azji Centralnej i chińskiego regionu Sinciang. W ramach nowej, szerszej działalności jego nazwa została zmieniona na Islamski Ruch Turkiestanu (IRT). Od 2001 r. celem organizacji jest ustanowienie islamskiego kalifatu na obszarze obejmującym pięć republik centralnoazjatyckich – od wybrzeży Morza Kaspijskiego po chiński region Sinciang, zamieszkiwany przez blisko spokrewnioną z narodami Azji Centralnej muzułmańską i tureckojęzyczną grupę Ujgurów. Zob. więcej: K. Strachota, *Nowy system „nie-bezpieczeństwa” regionalnego w Azji Centralnej*, „Prace OSW” 2001, s. 13.

<sup>13</sup> Partia ta, której pełna nazwa brzmi Hizb ut-Tahrir al-Islami (Partia Wyzwolenia), została założona w 1953 r. jako filia Braci Muzułmanów w Palestynie. Założycielem partii był Taki ad-Dina an-Nabahani. Niewiele jest informacji na temat liczby jej członków. Organizacja ta prowadzi aktywną działalność na całym świecie, również w Europie Zachodniej, np. w Wielkiej Brytanii. Działania w państwach Azji Centralnej podjęła na początku lat 90. XX w., wtedy to zaczęła tworzyć komórki organizacyjne, głównie w Kotlinie Fergańskiej. Zob. więcej: S. Zapaśnik, *Walczący islam w Azji Centralnej problem społecznej genezy zjawiska*, Wrocław 2006, s. 113–115.

<sup>14</sup> G.R. Capisani, *op. cit.*, s. 320–321.

Dodatkowo destabilizacja sytuacji w Afganistanie wpływa na pogorszenie się poziomu bezpieczeństwa w regionie. Rzutuje ona również na poważne następstwa polityczne, gospodarcze i społeczne. Wizja zdestabilizowania układu sił w tym regionie ma wpływ na sytuację wewnętrzną w Federacji Rosyjskiej i ChRL z tego powodu, że oba państwa zintegrowały swoje wysiłki na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa regionalnego<sup>15</sup> – i dlatego Federacja Rosyjska oraz ChRL wraz z państwami Azji Centralnej utworzyły Szanghajską Organizację Współpracy (SOW)<sup>16</sup>. Jest to organizacja międzynarodowa, która powstała 15 czerwca 2001 r. w Szanghaju<sup>17</sup>. Do jej podstawowych celów należy umocnienie wzajemnego zaufania i dobrych stosunków sąsiedzkich między państwami członkowskimi; wzajemna pomoc w efektywnej współpracy w sferze politycznej, naukowo-technicznej i kulturalnej, a także w sferze edukacji, energetyki, transportu, turystyki, obrony środowiska naturalnego i innych; wspólne zabezpieczenie i podtrzymanie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie; dążenie do stworzenia demokratycznego, sprawiedliwego i racjonalnego nowego porządku międzynarodowego, zarówno politycznego, jak i ekonomicznego<sup>18</sup>. W 2004 r. na szczycie przywódców państw w Taszkencie została powołana w ramach organizacji Regionalna Struktura Antyterrorystyczna (RATS)<sup>19</sup>. Władze w Pekinie upatrują zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa w „trzech postaciach zła”, czyli w terroryzmie, separatyzmie i ekstremizmie religijnym. Dlatego Chinom zależy na współpracy z krajami Azji Centralnej, ponieważ destabilizacja w tych państwach i przejęcie władzy przez radykalne muzułmańskie reżimy skomplikowałoby sytuację przy ich granicy<sup>20</sup>.

ChRL uczestniczy w SOW przede wszystkim dla zapewnienia stabilnego rozwoju państwa. Oznacza to zmniejszenia wpływu polityki amerykańskiej w regionie, ponadto powstrzymywania sił separatystycznych działających od strony Wschodniego Turkiestanu. Pekin uważa zaangażowanie w SOW za jeden z kluczowych elementów budowania nowej polityki zagranicznej. Bezpieczeństwo wymaga bowiem zwalczania terroryzmu, ekstremizmu oraz separatyzmu,

---

<sup>15</sup> E. Czarkowska, *Rosja i Chiny w Azji Środkowej: między współpracą a współzawodnictwem*, „Stosunki Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 182–183.

<sup>16</sup> Więcej na temat Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW): P. Trzaskowski, *Institucjonalizacja współpracy w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy*, [w:] *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, red. B. Bojarczyk, A. Ziętek, Lublin 2008, s. 225–228.

<sup>17</sup> Tego samego państwa tworzące tę organizację przyjęły również Konwencję w sprawie zwalczania terroryzmu, separatyzmu i ekstremizmu.

<sup>18</sup> M. Raquel Freire, R.E. Kanet, *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia The Return of the "Great Game"*, New York 2010, s. 42–43.

<sup>19</sup> A. Zamarajewa, *Interesy Chin w Azji Centralnej*, „Azja-Pacyfik” 2005, t. 8, s. 144.

<sup>20</sup> A. Ziętek, M. Misiągiewicz, *Działania Chińskiej Republiki Ludowej w regionie*, [w:] *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, red. B. Bojarczyk, A. Ziętek, Lublin 2008, s. 120–121.

który zagraża obu państwom<sup>21</sup>. Organizacja ta utrudnia działanie ekstremistom religijnym z Islamskiego Ruchu Uzbekistanu (IRU) czy Hizb ut-Tahir (Partia Wolności).

Jeżeli natomiast chodzi o Federację Rosyjską, to boryka się ona z tendencjami odśrodkowymi na Kaukazie. Problemem wciąż pozostaje Czeczenia, ale także w Inguszetii i Dagestanie dochodzi do aktów przemocy, organizowanych przez przeciwników oficjalnych władz. Państwom członkowskim zależy na poskromieniu separatyzmu i ekstremizmu, pozwoli to bowiem na utrzymanie swej integralności terytorialnej oraz promowanie sekularyzmu przeciwko fanatyzmowi religijnemu<sup>22</sup>.

Federacja Rosyjska i ChRL stoją na podobnym stanowisku w kwestii interwencji militarnej w Syrii przez państwa zachodnie. Rząd w Pekinie uważa, że kolejne naloty i bombardowania (po libijskich) są tylko narzędziem do zmiany reżimu Baszszara al-Asada, niosąc przy tym za sobą niebezpieczeństwo efektu domina, tzn. przeniesienia prodemokratycznych powstań, inspirowanych „arabską wiosną”, za Wielki Mur<sup>23</sup>. Władze ChRL sprzeciwiają się utrwaleniu praktyki zbrojnej interwencji międzynarodowej w obronie cywilów, ze względu na problemy z ruchami separatystycznymi w Tybecie i Sinciang. Z podobnymi dylematami boryka się także Federacja Rosyjska w Czeczenii, dlatego *veto* Chin i Rosji na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ wobec rezolucji potępiającej reżim Baszszara al-Asada, może oznaczać poparcie w stylu „dyktatura popiera dyktaturę” lub być przejawem wzajemnego zbliżenia się w celu stworzenia przeciwwagi dla mocarstwowej polityki Stanów Zjednoczonych (USA) na arenie międzynarodowej<sup>24</sup>.

Można wyróżnić trzy etapy rozwoju ruchu separatystycznego w Sinciang. Pierwszy okres datuje się od 1950 r., wówczas to doszło do zaledwie kilku zamieszek na tle etnicznym, bez odwoływania się wprost do religii. Drugi łączy się z okresem pogorszenia stosunków radziecko-chińskich na początku lat 60. XX w., kiedy regres sytuacji gospodarczej w ChRL oraz działania propagandy radzieckiej przyczyniły się do wzrostu niezadowolenia wśród Ujgurów. Trzeci etap przypada na początek lat 90. XX w., gdy okres przemian na świecie pobudził działania niepodległościowe w Sinciang. Pojawiły się wezwania do walki o niezależność Wschodniego Turkiestanu. Wtedy to po raz pierwszy władze chińskie publicznie obwiniły wcześniej nieznaną grupę terrorystyczną – Islamską Partię

<sup>21</sup> Z. Śliwa, D. Brądkiewicz, *Azja Centralna a bezpieczeństwo energetyczne Chin*, „Kwartalnik Bellona” 2011, nr 1, s. 40.

<sup>22</sup> E. Van Wie Davis, *Uyghur Muslim Ethnic Separatism in Xinjiang, China*, „Asian Affairs: An American Review” 2008, nr 5, s. 18.

<sup>23</sup> Więcej na ten temat: M. Żakowska, *Interwencja humanitarna a pragmatyzm polityczny państw w stosunkach międzynarodowych*, „Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego e-Politikon” 2012, nr 3, s. 99–100.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Wschodniego Turkiestanu (IPWT) – o to, że, odwołując się do religii, namawia do powstania zbrojnego i budowy niepodległego państwa Ujgurów<sup>25</sup>.

Od lat podejmowane są próby „chinizacji” Sinciang: Ujgurzy są zmuszani do przyswojenia chińskiego sposobu życia i obawiają się dominacji chińskiej kultury nad ich własną. W regionie tym nauka w szkołach odbywa się w języku chińskim, co prowadzi do zaniku znajomości języka ujgurskiego. Ujgurzy są grupą pokrzywdzoną również w dostępie do dóbr konsumpcyjnych, co stawia ich w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do ludności Han. Na przykład gdy rząd ChRL sformułował strategię rozwoju regionów przygranicznych, dotyczącą polityki gospodarczej, skoncentrował się głównie na wydobywaniu zasobów naturalnych, a Chińczycy Han byli głównymi beneficjentami tej polityki.

Konflikt etniczny w Regionie Autonomicznym Sinciang-Ujgur w północno-zachodniej części ChRL trwa już od dziesięcioleci. Obszar ten, obok Tybetu, uznawany jest za najmniej stabilny. Władze chińskie podkreślają przy tym pilną potrzebę lepszego zarządzania różnorodnością religijną i etniczną kraju. Według danych statystycznych od 1990 do 2001 r. grupy terrorystyczne w ChRL zorganizowały co najmniej 200 zamachów. W ich wyniku 162 osoby zginęły, a 440 zostało rannych. Na początku lutego 1997 r. chińska policja przeprowadziła w miejscowości Yining obławę na modlących się w meczecie w czasie Ramadanu Ujgurów za – jak to określono – „nielegalną działalność religijną” i „działania separatystyczne”<sup>26</sup>. Wiadomości o aresztowaniu działaczy niepodległościowych pochodzenia ujgurskiego, a także o prześladowaniu osób, które wskrzeszały i kultywowały elementy tradycyjnej kultury ujgurskiej, w tym spotkań znanych jako *meshrep*, wywołała dużą antychińską manifestację. 5 lutego 1997 r., po dwóch dniach protestów, podczas których podnoszono m.in. hasła: „Bóg jest wielki” i „Niepodległość dla Sinciang”, demonstranci zostali spacyfikowani przez Chińską Armię Ludowo-Wyzwoleńczą za pomocą ostrej amunicji. Oficjalne rządowe raporty mówiły o 9 ofiarach śmiertelnych, podczas gdy opozycyjne raporty szacowały liczbę zabitych od 100 do 167 osób. Natomiast aż 1600 ludzi zostało aresztowanych pod zarzutem separatyzmu oraz prowadzenia działalności przestępczej i kontrrewolucyjnej. Była to jedna z pierwszych w Sinciang tak duża, przeprowadzona na masową skalę manifestacja od 1962 r.<sup>27</sup>

Następnym incydentem był zamach autobusowy w Urumczy z 25 lutego 1997 r. Bomby zostały podłożone w trzech autobusach (linii 10, 44 i 2). Zginęło 9 osób, w tym co najmniej 3 dzieci, a około 74 osób zostało rannych. Dodatkowo w ładunkach wybuchowych zostały umieszczone kulki stalowe, śruby i gwoździe, co przyczyniło się do zwiększenia liczby ofiar i rannych. Od końca lat 90.

<sup>25</sup> D. Wang, *East Turkestan Movement in Xinjiang*, „Journal of Chinese Political Science” 1998, nr 1, s. 4–5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 5–6.

<sup>27</sup> *Uighur Developments in the 1990s*, 22.02.2014, GlobalSecurity.org, <http://www.global-security.org/military/world/war/uighur-5.htm> [dostęp: 12.04.2017].

XX w. do połowy 2006 r. sytuacja w Sinciangu była stosunkowo spokojna i stabilna, choć napięcia między grupami etnicznymi pozostały<sup>28</sup>.

5 stycznia 2007 r. chińska policja przeprowadziła w Sinciangu aresztowania osób podejrzanych o członkostwo w Islamskim Ruchu Wschodniego Turkiestanu. W trakcie akcji policji zginęło 18 oskarżonych o terroryzm, a 17 osób zatrzymano. Władze chińskie oświadczyły, że skonfiskowały granaty, pistolety i prowizorycznych ładunki wybuchowe. Przywódczyni światowego Kongresu Ujgurów – Rebiya Kadeer – kwestionowała motywów działań policji chińskiej, oskarżając ją o sfabrykowanie dowodów<sup>29</sup>.

9 marca 2008 r. władze chińskie poinformowały o udaremnieniu zamachu na samolot China Southern Airlines (lot CZ6901) z Urumczy do Pekinu. Aresztowano kobietę i mężczyznę, którzy planowali wysadzić samolot<sup>30</sup>. 21 lipca 2008 r. przed Igrzyskami Olimpijskimi w mieście Kunming na południu ChRL doszło do eksplozji bomb w dwóch autobusach, w wyniku których zginęły 2 osoby, a 14 zostało rannych. Następnie rankiem 4 sierpnia 2008 r. w mieście Kaszgar, w zachodniej części prowincji Sinciang, doszło do ataku terrorystycznego, zorganizowanego przez dwóch mężczyzn podejrzanych o powiązania z ujgurskim ruchem separatystycznym. Mężczyźni wjechali samochodem w grupę policjantów, a później zaczęli rzucać w nich domowej roboty materiałami wybuchowymi i atakować za pomocą maczet. W wyniku tego śmierć poniosło 16 policjantów, a kolejnych 16 zostało rannych<sup>31</sup>.

Najtragiczniejszymi w skutkach były wydarzenia z lipca 2009 r., gdy w zamieszkach na tle etnicznym, związanych z napływem Chińczyków Han do Sinciangu, do których doszło w Urumczy, zginęło około 200 osób<sup>32</sup>. Były to najkrwawiej stłumione zamieszki od czasów masakry na placu Tiananmen w 1989 r. Władze lokalne Sinciangu twierdziły, że pretekstem do wywołania zamieszek był incydent z końca czerwca 2009 r.: w fabryce zabawek w prowincji Guangdong na południu ChRL doszło do niepokojów społecznych po nagłośnieniu sprawy gwałtu, dokonanego przez Ujgura na chińskiej dziewczynie. Jednak do antagonizmów dwóch grup etnicznych dochodzi często również z pobudek ekonomicznych (Ujgurzy mniej zarabiają i mają gorszą pracę) oraz religijnych (Ujgurzy są

<sup>28</sup> H. Brent, *The Pacification of Xinjiang: Uighur Protest and the Chinese State, 1988–2002*, „Problems of Post-Communism” 2007, nr 54, s. 48–62.

<sup>29</sup> China “anti-terror” raid kills 18, 24.03.2014, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6241073.stm> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>30</sup> E. Van Wie Davis, *China Confronts its Uyghur Threat*, 10.02.2016, “Asia Times Online”, <http://www.atimes.com/atimes/China/JD18Ad01.html> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>31</sup> M. Bi, *Terrorist plot suspected in violent attack on police in west China’s Xinjiang*, 10.01.2016 [http://news.xinhuanet.com/english/2008-08/04/content\\_8953646.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-08/04/content_8953646.htm) [dostęp: 10.11.2017].

<sup>32</sup> Y. Shichor, *Blow Up: Internal and External Challenges of Uyghur Separatism and Islamic Radicalism to Chinese Rule in Xinjiang*, „Asian Affairs: An American Review” 2005, nr 1, s. 120–121.



muzułmanami, co budzi poczucie zagrożenia w Chińczykach Han)<sup>33</sup>. 24 kwietnia 2013 r. doszło do starć w Bachu między grupą uzbrojonych mężczyzn a policją. Co najmniej 21 osób zostało zabitych, w tym 15 policjantów i urzędników. Następnie 26 czerwca 2013 r. grupa uzbrojonych w noże Ujgurów zaatakowała posterunek lokalnej policji w mieście Lukqun w południowo-wschodniej Sinciangu i zabiła 24 osób, w tym 2 policjantów. Warty odnotowania jest również akt terrorystyczny dokonany 28 października 2013 r. – atak samobójczy na placu Tiananmen w Pekinie, będący pierwszym atakiem separatystów Ujgurskich w stolicy.

Następny rok również nie był spokojny dla Sinciangu. 1 marca 2014 r. grupa uzbrojonych w noże napastników zaatakowała ludzi na stacji kolejowej Kunming, zabijając co najmniej 29 osób i raniąc 130. 28 lipca 2014 r. doszło do incydentu w mieście Huangdi: chińskie media państwowe podały, iż 37 cywilów zostało zabitych przez grupę uzbrojonych w noże i ostre narzędzia Ujgurów. Aresztowano 215 napastników, 30 samochodów policyjnych zostało uszkodzonych lub zniszczonych, a dziesiątki Ujgurów i Chińczyków Han zabito lub ranniono. Wreszcie 30 lipca 2014 r. imam największego chińskiego meczetu Jume Tahir został zabity po porannych modlitwach, prawdopodobnie z uwagi na swoje zbyt prochińskie poglądy.

### **Rola islamu w polityce Regionu Autonomicznego Sinciang-Ujgur**

Wielu naukowców dostrzega konsolidację fundamentalistów i wzrost znaczenia tzw. „wojującego islamu” w Sinciangu oraz wskazuje na dane, które obrazują zwiększenie liczby meczetów w regionie. Od 1989 r. liczba meczetów w Sinciangu zwiększyła się niemal sześciokrotnie, a wielu imamów wyjeżdżało na pielgrzymki do Mekki, skąd przywoziło literaturę religijną, podsycając dodatkowo islamski fundamentalizm w regionie. Ujgurzy starają się ominąć rządowy zakaz działalności religijnej, organizując tajne spotkania. Odnotowano również wzrost liczby studentów religijnych. Działania te są spowodowane przede wszystkim rosnącym poczuciem alienacji, nierównościami i prześladowaniami, które popychają Ujgurów w kierunku radykalnego islamu<sup>34</sup>.

Władze ChRL obwiniają również za wzrost separatyzmu i fundamentalizmu religijnego wśród Ujgurów organizacje międzynarodowe i „siły zewnętrzne”, jako wspierające i finansujące oraz dążące tym samym do osłabienia rządów centralnych w Pekinie. Dodatkowo twierdzą, że ochrona praw człowieka, wolności religii czy interesów mniejszości etnicznych stanowi tylko deklarację, głoszone w celu uniknięcia odpowiedzialności na forum międzynarodowym za działania terrorystyczne. ChRL od dawna widzi w grupach separatystycznych,

---

<sup>33</sup> M. Kruczkowska, *Masakra Ujgurów w Chinach*, 07.07.2009, [http://wyborcza.pl/1,75477,6795134,Masakra\\_Ujgurow\\_w\\_Chinach.html](http://wyborcza.pl/1,75477,6795134,Masakra_Ujgurow_w_Chinach.html) [dostęp: 12.11.2017].

<sup>34</sup> Y. Shichor, *op. cit.*, s. 122–123.



w szczególności w Islamskim Ruchu Wschodniego Turkiestanu, Partii Reformatorów Islamskich, zagrożenie dla integralności państwa, przypisując im większość zamachów terrorystycznych, które miały miejsce na terytorium Chin. Od ataków na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2011 r. grupy te uznawane są za organizacje terrorystyczne w większości krajów świata<sup>35</sup>.

Przez dziesięciolecia izolacjonistyczny charakter chińskiej polityki powodował ograniczony dostęp do ideologii religijnych z innych państw muzułmańskich. Dlatego dopiero na początku lat 90. XX w., gdy przepływ informacji był większy, władze chińskie zdały sobie sprawę z rosnącego zagrożenia i zaczęły reagować na coraz silniejszy ruch separatystyczny Wschodniego Turkiestanu. Odbывало się to na trzech płaszczyznach – dyplomatycznej, społecznej i wojskowej<sup>36</sup>.

Na płaszczyźnie dyplomatycznej władze w Pekinie od początku powstania nowych państw w Azji Centralnej dążyły do nawiązania z nimi bardzo dobrych relacji. Miało to na celu uniemożliwienie separatystom z Sinciangu uzyskania pomocy ze strony nowo powstałych i graniczących z tym regionem państw – Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu. Dyplomacja chińska na spotkaniu w Szanghaju w kwietniu 1996 r. dążyła do podpisania z Federacją Rosyjską i państwami Azji Centralnej wspólnej deklaracji przeciwko trzem rodzajom zagrożeń – separatyzmowi, ekstremizmowi i terroryzmowi. Przedstawiciele tych państw spotkali się później w czerwcu 1998 r. w Ałma-Acie w celu omówienia dalszej współpracy w tych kwestiach. Dodatkowo pokazem siły były zorganizowane na dużą skalę w sierpniu 2001 r. manewry wojskowe, które trwały prawie miesiąc. W ćwiczeniach brało udział ponad 50 tys. Żołnierzy, wyposażonych w pojazdy bojowe oraz myśliwce<sup>37</sup>.

Na poziomie społecznym władze ChRL dążą do powstrzymania islamskiego odrodzenia w Sinciangu, próbując wtłoczyć islam w ściśle regulowane, oficjalne ramy. Praktyki religijne, które prowadzą niezarejestrowani ulemowie, są zabronione, podobnie jak wszelkie nielicencjonowane prywatne szkoły i klasy Koranu, w których uczy się islamu niezgodnie z obowiązującym w kraju kanonem. Muzułmańscy duchowni w Sinciangu, mianowani przez administrację państwową, muszą być absolwentami Islamskiego Instytutu Religijnego w Sinciangu oraz podpisać zobowiązanie do lojalności wobec rządu chińskiego. Budowa nowych meczetów, a także drukowanie i kolportaż materiałów religijnych, które nie zostały zatwierdzone i opublikowane przez Biuro Spraw Religijnych Sinciangu, jest zakazane. Wskazanej organizacji podlega pięć oficjalnych religii

<sup>35</sup> B. Xu, H. Fletcher, J. Bajoria, *The East Turkestan Islamic Movement (ETIM)*, 12.01.2015, <http://www.cfr.org/publication/9179> [dostęp: 12.01.2018].

<sup>36</sup> J. Smith Finley, *Chinese Oppression in Xinjiang, Middle Eastern Conflicts and Global Islamic Solidarities among the Uyghur*, „Journal of Contemporary China” 2007, nr 16(53), s. 642–643.

<sup>37</sup> E. Van Wie Davis, *op. cit.*, s. 18–19.

w ChRL: katolicyzm, protestantyzm, islam, buddyzm i taoizm. Jej zadaniem jest monitorowanie działalności religijnej w państwie. Na płaszczyźnie społecznej władze deklarują chęć wyrównania szans Ujgurów w stosunku do ludności Han, ale jednocześnie prowadzą politykę migracji do Sinciangu Chińczyków Han. Powoduje to rozbieżności między tymi grupami etnicznymi, co może wpłynąć na zwiększenie napięć i konfliktów. Próbę wykorzystania narzędzi ekonomicznych w celu rozwiązania problemu separatyzmu etnicznego w Sinciangu odzwierciedla wieloletnie przekonanie rządu w Pekinie, że większość ludzi dąży do dobrobytu i godziwego życia dla siebie i swoich rodzin, a nie do niezależności politycznej<sup>38</sup>.

Ujgurzy są prześladowani i dyskryminowani ze względu na wyznawaną przez nich religię. Ci, którzy zdecydowali się praktykować islam, mogą używać tylko zatwierdzonych przez państwo wersji Koranu. Mężczyźni pracujący w sektorze publicznym nie mogą nosić brody, a kobiety – hidżabu. Państwo chińskie kontroluje zarządzanie wszystkimi meczetami, co wielu Ujgurów uznaje za tłamszenie tradycji religijnych, które stanowią zasadniczą część ich tożsamości narodowej. Ujgurskim dzieciom zabrania się uczestniczenia w obrzędach religijnych. Imamowie nie mogą zajmować wysokich stanowisk państwowych, a także wykonywać zawodu nauczyciela. Ponadto radykalni imamowie są zwalczani przez władze chińskie i zastępowani przez podporządkowanych im duchownych. Władze ChRL utrzymują ścisły nadzór nad regionem, wspierając „umiarkowany islam” pod kierownictwem „imamów krajowych”, których zatrudnia rząd<sup>39</sup>.

ChRL jest ważnym mocarstwem regionalnym, a także wzrastającą potęgą gospodarczą na arenie międzynarodowej. Dlatego Region Autonomiczny Sinciang-Ujgur odgrywa istotną strategiczną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego tego państwa. W wymiarze bezpieczeństwa ChRL dąży do osiągnięcia stabilizacji w regionie, pragnie także kontrolować sytuację w Sinciangu. W wymiarze ekonomicznym niezakłócony dostęp do surowców energetycznych z tego obszaru jest kluczowy dla dalszego rozwoju i wzrostu gospodarczego w kraju<sup>40</sup>. W tym celu powstał w 2009 r. z inicjatywy rządu w Pekinie rurociąg, łączący kazachskie pola naftowe w Aktobe z Sinciangiem. Przepustowość nowego ropociągu wynosi 20 mln ton. Uruchomienie rurociągu przyczyniło się do zwiększenia importu ropy naftowej na rynek chiński i dywersyfikacji jej transportu, co zwiększy bezpieczeństwo dostaw tych surowców do ChRL. Dodatkowo stabilizacja sytuacji w Sinciangu dla władz w Pekinie ma znaczenie w sytuacji realizacji „współczesnego Jedwabnego Szlaku”, który ma prowadzić właśnie przez ten region do państw Azji Centralnej, a dalej do Europy.

---

<sup>38</sup> D. Wang, *op. cit.*, s. 7–8.

<sup>39</sup> *Communist China's control over East Turkestan*, East Turkestan Net, <http://www.eastturkestan.com/china04.html> [dostęp: 2.12.2017].

<sup>40</sup> Ł. Niewiadomski, *Stosunki chińsko-rosyjskie i ich wpływ na świat*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 1, s. 146.

## Ujgurskie organizacje separatystyczne

Organizacje ujgurskie były małe, słabe i źle skoordynowane. Próby utworzenia takiej, która łączyłaby wszystkie grupy, zakończyły się niepowodzeniem. W przeciwieństwie do Tybetu, w którym niekwestionowane przywództwo Dalajlamy pozwoliło na zjednoczenie wszystkich Tybetańczyków, ponadnarodowemu ruchowi ujgurskiemu brakowało spójności, a przede wszystkim przywództwa, zwłaszcza po śmierci Isy Yusufa Alptekina w 1995 r. Władze chińskie uważają, że za wybuch przemocy odpowiedzialna jest przebywająca w Stanach Zjednoczonych Ameryki Rabije Kadir, szefowa Światowego Kongresu Ujgurów. Kadir odrzuca oskarżenia, deklarując, że „nigdy nie zaszkodzi relacjom między dwoma społecznościami zamieszkującymi Sinciang”. Władze chińskie swoją postawą tylko zaogniają relację z Ujgurami, co może doprowadzić w przyszłości do jeszcze większej radykalizacji skrajnych grup ujgurskich, a co za tym idzie – tragiczniejszych w skutkach zamieszek i niepokojów społecznych w prowincji<sup>41</sup>.

Jest wiele grup, które dążą do niezależności regionu Sinciang. Nie każdej przyświeca taki sam cel. Różnią je wizje autonomii oraz znaczenie, jakie przyszłe państwo ujgurskie miałyby odgrywać na arenie międzynarodowej. Grupy te dzielą się na takie, które pragną utworzyć państwo świeckie, oraz takie, które za cel stawiają sobie utworzenie islamskiej teokracji. Poza Islamskim Ruchem Wschodniego Turkiestanu działają także: Organizacja Wyzwolenia Wschodniego Turkiestanu, Światowy Kongres Ujgurów oraz Centrum Informacji Turkiestanu. Rząd chiński uznał te organizacje za ugrupowania terrorystyczne. Twierdzi, że ich dążeniem jest doprowadzenie do rozbicia integralności państwa chińskiego. Oskarża je o prowadzenie działalności terrorystycznej w Sinciangu, a także w innych regionach państwa. Przypisuje im aktywność przestępczą, w tym zabójstwa, zamachy, podpalenia i napaści. ChRL wzywa społeczność międzynarodową do wspólnego działania przy zwalczaniu wymienionych organizacji ujgurskich, w szczególności przez zamrożenie ich funduszy, wprowadzenie zakazu działalności tych ugrupowań i, ostatecznie, przez ich likwidację.

W latach 90. XX w. powstała najsilniejsza organizacja separatystyczna: Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu. Jest to islamska organizacja terrorystyczna, prowadząca działalność głównie w ChRL, założona przez Hasana Mahsuma<sup>42</sup>, znanego również jako Abu Muhammad al-Turkeستاني, który był jej

<sup>41</sup> *Kolejni skazani po zamieszkach w Urumczy*, 3.12.2009, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/34,400755.html> [dostęp: 2.12.2017].

<sup>42</sup> Hasan Mahsum od wczesnych lat młodości był zaangażowany w ruch niepodległego Turkiestanu. Został aresztowany w październiku 1993 r. przez chińską policję za działalność terrorystyczną i skazany na trzy lata reedukacji poprzez pracę. Po ucieczce z ChRL w 1997 r. Hasan Mahsum mieszkał kolejno w Afganistanie i Pakistanie. Władze ChRL oskarżyły go o kierowanie serią zamachów terrorystycznych, w tym m.in. w Urumczy 4 lutego 1999 r., a także o popełnienie brutalnych morderstw w regionie Khotan 14 grudnia 1999 r. Zob. *FM Spokesman Confirms Death of Wanted Terrorist*, „Beijing Time”, 25.12.2003, [http://en.people.cn/200312/25/eng20031225\\_131190.shtml](http://en.people.cn/200312/25/eng20031225_131190.shtml) [dostęp: 2.12.2017].

przywódcą. Został zabity przez pakistańską armię w trakcie operacji antyterrorystycznej, podczas nalotu na obozy szkoleniowe Al-Kaidy w południowym Waziristanie 2 października 2003 r. Po śmierci Hasana Mahsuma przywództwo Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu objął Abdul Haq i piastował to stanowisko do czasu, gdy został zabity przez pocisk wystrzelony z bezzałogowego drona 15 lutego 2010 r.<sup>43</sup> Później jego miejsce zajął Abdul Shakoor al-Turkistani, który 24 sierpnia 2012 r. również zginął w północnym Waziristanie. Obecnym liderem Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu jest Abdullah Mansour. W marcu 2014 r., w wywiadzie przeprowadzonym dla agencji Reuters gdzieś w północnym Waziristanie, Abdullah Mansour stwierdził, że jego świętym obowiązkiem jest dalsza walka z ChRL<sup>44</sup>.

Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu jest jedną z najbardziej skrajnych grup założonych przez Ujgurów. Powołano ją do życia w 1997 r., a jej celem jest odłączenie Sinciangu od ChRL i stworzenie niepodległego państwa islamskiego, zwanego Wschodnim Turkiestanem. W skład tego państwa miałyby wchodzić zachodnia część ChRL oraz tureckojęzyczni mieszkańcy państw Azji Centralnej. Chociaż Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu dąży do ustanowienia niezależnego islamskiego reżimu w nowym państwie, większość Ujgurów nie popiera stworzenia państwa wyznaniowego<sup>45</sup>. Członkowie Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu korzystają ze schronienia w kontrolowanym przez Talibów Afganistanie, gdzie przechodzą szkolenia oraz współpracują z Talibami i Islamskim Ruchem Uzbekistanu oraz z Islamską Unią Dżihadu<sup>46</sup>.

Reżim komunistyczny obawia się, że ChRL może ucierpieć, jeżeli regionalne ruchy separatystów zyskają na popularności. Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu od dawna jest uznawany za organizację terrorystyczną. Ponadto bojownicy ujgurscy przechodzą szkolenia w bazach na terenie Afganistanu i Pakistanu, a później wysyłani są do ChRL w celu dokonania zamachów terrorystycznych. Swoją popularność pragną zwiększyć również poprzez aktywność w Internecie, gdzie nawołują do powstania przeciwko chińskiemu reżimowi. Obecnie pojawiły się informacje, że Ujgurzy walczą w Syrii i Iraku w szeregach Państwa Islamskiego (PI). Środki finansowe na swoją działalność uzyskują od sponsorów pochodzących z państw Zatoki Perskiej oraz z nielegalnego przemytu narkotyków – heroiny i opium. Lider organizacji Hahsan Mahsum zaprzecza jednak, jakoby Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu miał jakiegokolwiek powiązania z Al-Kaidą<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> B. Roggio, *Al Qaeda-linked Chinese Terrorist Leader Reported Killed in US Strike in Pakistan*, „FDD’s Long War Journal”, 1.03.2015, [http://www.longwarjournal.org/archives/2010/03/al\\_qaedalinked\\_chine.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2010/03/al_qaedalinked_chine.php) [dostęp: 20.05.2017].

<sup>44</sup> S. Mehsud, M. Golovnina, *From his Pakistan Hideout, Uighur Leader Vows Revenge on China*, 14.03.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/03/14/us-pakistan-ughurs-idUSBRE-A2D0PF20140314> [dostęp 20.12.2017].

<sup>45</sup> B. Xu, H. Fletcher, J. Bajoria, *op. cit.*

<sup>46</sup> J. Lang, *Zbrojni radykałowie islamscy Azji Centralnej*, Warszawa 2013, s. 34.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Po serii zamachów z 11 września 2001 r. ChRL ostrzegła administrację prezydenta USA George'a W. Busha, że Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu jest organizacją powiązaną z Al-Kaidą. Rząd w Pekinie manipuluje problemem separatyzmu Ujgurów, aby dostosować się do konkretnych potrzeb w danym czasie. Usiłuje budować obraz lojalnego i zaufanego partnera Stanów Zjednoczonych Ameryki w globalnej walce z terroryzmem, momentami wyolbrzymiając zagrożenie ze strony organizacji ujgurskich<sup>48</sup>. Niemniej jednak wielu bojowników Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu walczyło w szeregach Al-Kaidy. Wojska amerykańskie schwytały dwudziestu dwóch Ujgurów w Afganistanie. Obecnie są oni przetrzymywani w bazie marynarki wojennej USA w Guantanamo na Kubie. ChRL potraktowała walkę z Islamskim Ruchem Wschodniego Turkiestanu jako walkę z międzynarodowym terroryzmem i oskarżyła tę organizację o powiązania z Al-Kaidą<sup>49</sup>.

W sierpniu 2002 r. administracja prezydenta USA George'a W. Busha zamroziła konta bankowe tej organizacji, a w następnym miesiącu Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu został wskazany przez Komitet ds. Sankcji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych jako podmiot powiązany z Osamą bin Ladenem, Al-Kaidą i Talibami. Jednakże krytycy twierdzą, że USA podjęły taką decyzję ze względów czysto politycznych, chcąc uspokoić władze w Pekinie. Chiński rząd oskarża ujgurskich terrorystów o podkładanie bomb pod autobusy, budynki instytucji rządowych, a także w miejscach publicznych, jak rynki i place. Zdaniem wielu ekspertów szczegółowe, wiarygodne informacje na temat Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu trudno jest zdobyć, a sama organizacja nie dzieli się danymi dotyczącymi jej wielkości, ewentualnej działalności terrorystycznej czy powiązań z terroryzmem. Niemniej zastanawiającym wydaje się fakt, iż niedawno Stany Zjednoczone Ameryki oskarżyły Chiny o wykorzystanie wojny z terroryzmem dla własnych celów, a mianowicie do zwalczania dysydentów politycznych w regionie. Jednakże organizacja ta widnieje na liście organizacji terrorystycznych Departamentu Stanu USA. Prawdopodobnie Chińczycy mają nadzieję, że dzięki prowadzeniu wspólnej walki z terroryzmem, administracja waszyngtońska ograniczy protesty przeciw łamaniu praw człowieka w Sinciang i w całych Chinach<sup>50</sup>.

Międzynarodową organizacją, która w sposób pokojowy stara się uzyskać niepodległość dla Turkiestanu Wschodniego i reprezentuje jego interesy na świecie, jest Światowy Kongres Ujgurów z siedzibą w Monachium. Organizacja ta powstała 16 kwietnia 2004 r. z połączenia Kongresu Narodowego Turkiestanu

<sup>48</sup> Y. Shichor, *op. cit.*, s. 124.

<sup>49</sup> *Terrorist Activities Perpetrated by "Eastern Turkistan" Organizations and Their Links with Osama bin Laden and the Taliban*, 29.11.2001, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceec/eng/ztlm/fdkbzy/t112733.htm> [dostęp: 12.06.2017].

<sup>50</sup> *East Turkestan: A Crossroad Of Civilizations*, East Turkistan Net, <http://www.eastturkestan.com/china03.html> [dostęp: 12.01.2018].



Wschodniego i Światowego Kongresu Młodych Ujgurów. Głównym celem tej organizacji jest promowanie prawa Ujgurów do pokojowych i demokratycznych środków wpływania na politykę w Sinciangu i określenia jego przyszłego statusu politycznego. Światowy Kongres Ujgurów jest organizacją demokratyczną, a jej naczelnym organem jest Zgromadzenie Generalne, które wybiera władze organizacji i grupuje większość organizacji ujgurskich na świecie, opowiadających się za obroną praw człowieka, wolności religijnej i demokracji, niezależności i samostanowienia dla Turkiestanu Wschodniego. Przywódczynią tej organizacji jest Rabiye Kadir, wielokrotnie nominowana do Pokojowej Nagrody Nobla. Rząd ChRL uznaje Światowy Kongres Ujgurów za organizację terrorystyczną, a jej działalność na terytorium Chin oraz przynależność do niej jest zabroniona<sup>51</sup>.

Islam jest integralną częścią tożsamości Ujgurów. Przyjęty przez nich w X w., łączy w sobie także wierzenia innych lokalnych religii dominujących wcześniej na tym obszarze, głównie buddyzmu. Ujgurski nacjonalizm zaczął kształtować się w latach 20. i 30. XX w. Wówczas to etnopolityka stała się ważniejsza od religii, na co przede wszystkim miał wpływ świecki model rządów w Turcji. Pierwszą strukturą polityczną była Republika Wschodniego Turkiestanu, która powstała w latach 1933–1934. Następnie pod auspicjami sowieckiego ateizmu rewolucyjnego powstała druga republika Wschodniego Turkiestanu (1944–1949). Po jej utworzeniu ChRL zaczęła prześladować wyznawców islamu. Odrodzenie się tej religii wśród Ujgurów i zwiększenie jej wpływu od końca 1970 r. i początku 1980 r. było wynikiem zewnętrznego rozwoju, w tym wzroście radykalizmu islamskiego w Iranie, sowieckiej okupacji Afganistanu i upadku Związku Radzieckiego<sup>52</sup>. Jak już wspomniano, Ujgurzy posiadają silne więzi etniczne i religijne łączące ich z wyznającymi islam ludami tureckimi Azji Centralnej. Obecnie radykalni działacze organizacji niepodległościowych w Sinciangu, dążący do stworzenia niepodległego państwa islamskiego, postrzegają znajdującą się w Azji Centralnej Dolinę Fergańską jako główną drogę przemytu broni i ludzi, ale także przenoszenia idei radykalnego islamu do ChRL<sup>53</sup>. Islam stał się narzędziem umożliwiającym uzyskanie niepodległości, a „święta wojna” toczy się przeciwko władzom w Pekinie. Młodzi Ujgurzy, biorący udział w wojnie w Afganistanie, nabywają doświadczenia wojkowego do prowadzenia „dżihadu” w Sinciangu. Niestety, młode pokolenie czerpie swoje inspiracje do walki o niepodległość z mitologii dżihadu oraz panislamizmu.

Społeczność międzynarodowa po 11 września 2011 r. dała niejako przyzwolenie chińskim przywódcom do stosowania represji wobec Ujgurów. Słowo „wahabizm” stało się nazwą ogólną dla wszystkich ruchów islamskich. Niektóre środowiska i organizacje ujgurskie dążą do pełnej niepodległości, inne po prostu

<sup>51</sup> Zob. oficjalna strona Światowej Organizacji Ujgurów: <http://www.uyghurcongress.org/en/> [dostęp: 12.02.2016].

<sup>52</sup> Y. Shichor, *op. cit.*, s. 127.

<sup>53</sup> H. Głębocki, *op. cit.*, s. 190.

pragną większej autonomii, polepszenia bytu ekonomicznego i zaprzestania łamania praw człowieka oraz dyskryminacji. Patrząc na obecną sytuację mniejszości ujgurskiej, raczej nie należy się spodziewać poprawienia jej położenia. Dodatkowo działalność Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu, odwołująca się do skrajnego islamu, nie przynosi pozytywnego odbioru walki o niepodległość na świecie. W erze walki z terroryzmem ugrupowania mające powiązania z Al-Kaidą i z innymi organizacjami terrorystycznymi są postrzegane negatywnie. Efekty tego odczuwa przede wszystkim zwykła ludność ujgurska. Walka z terroryzmem stanowi dla chińskich władz doskonałe uzasadnienie represyjnej polityki wobec całego regionu. Władze chińskie prowadzą regularne działania militarne przeciwko ujgurskim separatystom w Sinciang, koncentrując się na aresztowaniach i przeprowadzaniu procesów sądowych, które nie są uznawane za rzetelne, zwłaszcza w kraju, gdzie powszechne są przypadki łamania praw człowieka.

## Podsumowanie

Trudno przypuszczać, by któraś ze stron zrezygnowała z realizacji swoich celów. Nie można również jednoznacznie określić, w jakim kierunku rozwinie się islam w Sinciang, ponieważ pogłębiające się niezadowolenie społeczne i nierówności między obiema grupami etnicznymi oraz autorytarny system rządów ChRL tudzież zwalczanie wszelkich niezależnych organizacji może owocować nasileniem się radykalnych haseł i postaw mieszkańców tego regionu. Jednocześnie istnieje obawa, czy sukcesem zakończą się działania mające na celu stabilizację sytuacji w Afganistanie. Niepowodzenie tej misji może skutkować destabilizacją całego regionu, a tym samym utrzyma się miejsce służące szkoleniu i ukrawaniu się islamskich bojowników z Sinciang.

Z jednej strony występuje bezkompromisowość i rządy twardej ręki, charakteryzujące poczynania chińskich polityków, z drugiej: dysponujący coraz lepszym zapleczem i wyszkoleniem ujgurscy bojownicy. Sprawia to, że niemożliwa jest zmiana postawy – ani jednej, ani drugiej strony sporu, a tym samym podjęcie konstruktywnego dialogu. Większość badaczy uważa, że Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu w Sinciang nie stwarza poważnego zagrożenia dla integralności terytorialnej ChRL i stabilności w tym regionie. Mało prawdopodobne jest także, aby rządy państw Azji Centralnej wsparły separatystów z Sinciang. Są one znacznie bardziej zainteresowane promowaniem handlu z Chinami niż angażowaniem się w konflikty etniczne. Dodatkowo „wojujący Islam” postrzegany jest raczej w kategoriach zagrożenia dla stabilności ich rządów. Dodatkowo władze ChRL dążą do unormowania sytuacji w Sinciang nie tylko ze względów politycznych i społecznych, ale przede wszystkim z uwagi na bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych. Dodatkowo uległość wobec separatyzmu ujgurskiego może skutkować zradykalizowaniem się żądań innych mniejszości etnicznych w Chinach.



## Islamic separatism in the autonomous region of Xinjiang Uyghur

In the mid-80s. the separatist group, acting individually so far, have joined forces. This move made it clear to the authorities that the PRC are a huge threat pose to the integrity of the Chinese state. One of such organization is the Islamic Movement of Eastern Turkestan. It is an organization of Muslim separatist militants. The aim of the Islamic Movement of Eastern Turkestan is the separation from the PRC and creation of an independent state called East Turkestan. Its area would cover a large part of western China, as well as some regions lying in post-Soviet Central Asia republics. PRC authorities accuse Uighur separatists for the bombing buses, buildings, government institutions, and in public places such as markets, squares.

**Key words:** terrorism, separatism, Central Asia, Islam, ethnopolitics

## Separatyzm islamski w regionie autonomicznym Sinciang-Ujgur

W połowie lat 80. XX w. grupy separatystyczne, działające dotąd indywidualnie, połączyły swoje siły. Posunięcie to uświadomiło władzom ChRL, jak ogromne zagrożenie stanowią one dla integralności państwa chińskiego. Jedną z takich organizacji jest Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu, organizacja separatystycznych bojowników muzułmańskich. Celem Islamskiego Ruchu Wschodniego Turkiestanu jest odłączenie się od ChRL i stworzenie niepodległego państwa zwanego Wschodnim Turkiestanem. Jego obszar miałby obejmować dużą część zachodnich Chin, a także turekojęzyczne regiony w Azji Centralnej. Władze ChRL oskarżają ujgurskich separatystów o podkładanie bomb pod autobusy, budynki instytucji rządowych oraz w miejscach publicznych, jak rynki i place.

**Słowa kluczowe:** terroryzm, separatyzm, Azja Centralna, islam, etnopolityka

---

## RECENZJE

---



**Erhard Cziomer**

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**HELMUT WAGNER, KONSTRUKCJA I PRZYSZŁOŚĆ UNII  
EUROPEJSKIEJ JAKO UNIKATU POLITYCZNEGO  
[SER. „STUDIA INTERKULTUROWE. INTERCULTURAL  
STUDIES”, POD RED. M. LATKOWSKIEJ, T. 2,  
WYDAWNICTWO NAUKOWE INSTYTUTU KOMUNIKACJI  
SPECJALISTYCZNEJ I INTERKULTUROWEJ UNIWERSYTETU  
WARSZAWSKIEGO, WARSZAWA 2018, 160 S.]**

Książka Profesora Wagnera miała swoją premierę już kilka lat temu w Niemczech, wówczas w formie eseju: *Vom Störenfried zum Bürger. Die „deutsche Frage“ im europaeischen Kontext. Ein politischwissenschaftliches Essay* [Mut Verlag, Asendorf 2012, 238 S.], ale i wtedy doczekała się recenzji mojego autorstwa (zob. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3 [IX], s. 147–149). Wersja polska została przez autora przeredagowana i uzupełniona. Dotyczy to przede wszystkim rozdziału ostatniego – XIII – w którym profesor pisze m.in.: „[...] Nie widzę absolutnie powodu, dla którego Moskwa, ale także Istambuł nie miałyby należeć do UE, tak samo jak Rzym. Genewa czy Wittenberga, naturalnie też Lizbona i Madryt, Paryż i Londyn, Oslo i Sztokholm, Ryga, Wilno i Warszawa, Kraków, Praga i Belgrad, Wiedeń i Berlin, by wymienić tylko kilka czołowych miast. Mogą one należeć do wszystkich Europejczyków pod warunkiem, że będą zgodni i wspólnie tego będą pragnąć [...]. Jest to nadzieja Niemca pochodzącego z dawnych Prus Wschodnich, który spisał tu to, o czym marzy. Oby przynajmniej niektórzy czytelnicy doświadczyli spełnienia tego marzenia. To jest najlepsze, czego po tylu ka-

tastrofach mogę im życzyć” ( s. 160). Słowa te w pewnym stopniu korespondują również z ostatnimi tomami „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Profesorowi Helmutowi Wagnerowi, urodzonemu w 1929 roku w Kętrzynie (ówcześnie Rastenburg) w Prusach Wschodnich, po przesiedleniu do Turynii, znajdującej się wówczas w radzieckiej strefie okupacyjnej (następnie od 1949 roku – NRD), udało się jeszcze przed wzniesieniem muru berlińskiego (13 sierpnia 1961 roku) dostać legalnie na studia historyczno-politologiczne na Wolnym Uniwersytecie Berlińskim (FU Berlin), gdzie się też doktoryzował. Po latach pracy naukowej w różnych ośrodkach zachodniemieckich Profesor Wagner powrócił do macierzystej uczelni FU w Berlinie, gdzie specjalizował się głównie w systemach i teoriach politycznych. Jeszcze jako student, w latach 60., był stypendystą niemieckim Uniwersytetu Warszawskiego – od tego czasu utrzymuje bliskie kontakty z szeregiem ośrodków naukowych w Polsce. Kilka lat temu został również mianowany honorowym obywatelem Kętrzyna, z którym od lat utrzymuje bliskie kontakty.

Na zakończenie chciałbym raz jeszcze podkreślić wagę i jakość wieloletnich kontaktów Profesora Wagnera z polskimi badaczami i ośrodkami naukowymi. Odznaczał się zawsze otwartością, życzliwością i chęcią niesienia pomocy, zwłaszcza kolejnym rocznikom młodych polskich historyków i politologów, których często gościł w swym berlińskim domu. Osobiście niezwykle mile wspominam moje pierwsze z nim spotkanie i dyskusję, jaką podjęliśmy podczas posiedzenia Wspólnej Konferencji Historyków Polski i RFN w Saarbrücken w 1986 roku, jak też bezpośrednią współpracę z Profesorem od początku lat 90. – w Polsce, Niemczech i na Ukrainie. Profesor Wagner jest również od wielu lat cennym autorem oraz recenzentem w „Krakowskich Studiach Międzynarodowych”.

---

## SPRAWOZDANIA

---





**Natalia Adamczyk**

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**„WOKÓŁ NOWEJ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC” –  
DEBATA POŁĄCZONA Z PREZENTACJĄ NAJNOWSZEJ KSIĄŻKI  
PROF. DRA HAB. ERHARDA CZIOMERA  
WYZWANIA NOWEJ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC  
W DOBIE GLOBALIZACJI, KRYZYSÓW GOSPODARCZYCH  
I FINANSOWO-POLITYCZNYCH PO 2007 ROKU,  
OFICyna WYDAWNICZA AFM, KRAKÓW 2018**

6 kwietnia 2018 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego odbyła się debata poświęcona promocji najnowszej monografii prof. dra hab. Erharda Cziomera pt. *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, wydanej przez Oficynę Wydawniczą AFM przy wsparciu finansowym Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej. Publikacja podejmuje złożony problem poszukiwania nowej międzynarodowej roli Niemiec w XXI wieku, 25 lat po zjednoczeniu, w skali europejskiej i globalnej.

Debatę, która obok autora monografii zgromadziła władze uczelni, zaproszonych ekspertów, współpracowników profesora, przedstawicieli wydawców publikacji oraz innych gości, uroczyście otworzył kanclerz uczelni prof. Klemens Budzowski. Podkreślając na wstępie, iż monografia jest dowodem ogromnego wkładu pracy i aktywności naukowej profesora, zrecenzował ją pokrótce. Prof. Budzowski przywołał zasadnicze tezy badawcze publikacji: 1) jakie przesłanki i wyznaczniki wewnętrzne oraz zewnętrzne wpływają na poszukiwanie przez

Niemcy nowej iaktywniejszej roli międzynarodowej, 2) jak należy ocenić politykę Niemiec wobec wybranych konfliktów i kryzysów międzynarodowych, 3) jaka będzie pozycja międzynarodowa Niemiec po ostatnich wyborach do Bundestagu z września 2017 roku. Jednocześnie podkreślił, iż prof. Cziomer akcentuje w publikacji dwa główne nurty: pierwszy związany ze zjednoczeniem Niemiec, który traktuje jako punkt wyjścia do rozważań na temat międzynarodowej roli Berlina, oraz drugi, wynikający ze zmianą otoczenia zewnętrznego Niemiec. Niezwykle ciekawe są przywoływane przez profesora badania nt. oceny zjednoczenia Niemiec: 70% respondentów z dawnego NRD ocenia ten fakt jednoznacznie pozytywnie, natomiast 48% dawnych mieszkańców RFN postrzega zjednoczenie zarówno pozytywnie, jak i negatywnie.

Kancelarz uczelni podkreślił, że w monografii sporo miejsca poświęcono poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o postulowaną pozycję międzynarodową Niemiec. Zaznaczył, że już w latach 90. pojawiły się pierwsze publikacje głoszące, iż Niemcy powinny odgrywać rolę mocarstwa cywilnego lub pokojowego. Liczba tych publikacji wzrosła w ostatniej dekadzie po kryzysie z 2007 czy 2013 r. Wówczas też pojawił się nowy akcent, mówiący o dążeniu Niemiec do przyjęcia roli mocarstwa współkształtującego. Po przewyciężeniu kryzysu strefy euro RFN prezentuje się w trzech aspektach: inicjatora, reprezentanta i maklera.

Podsumowując swoją wypowiedź, prof. Budzowski pogratulował autorowi znakomitej publikacji, podkreślając raz jeszcze ogrom pracy, jaką wykonał profesor przy jej tworzeniu, o czym świadczy chociażby obszerność bibliografii (175 pozycji książkowych, 15 stron netografii oraz 6 stron indeksu nazwisk). Prof. Cziomer podziękował natomiast za wsparcie ze strony kancelarza i władz uczelni.

Prof. Piotr Mickiewicz, reprezentujący Akademię Marynarki Wojennej w Gdyni, przejął funkcję moderatora debaty, otwierając jej pierwszą część, w której przywitał i przedstawił zaproszonych w charakterze ekspertów moderatorów dyskusji, m.in.:

- prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek – Prodziekan Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego,
- dr hab. Aleksandra Trzcielińska-Polus, prof. UO – Kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Opolskiego,
- dr hab. Małgorzata Świder, prof. UO – Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Opolskiego,
- dr Kamila Schöll-Mazurek – Uniwersytet Europejski Viadrina,
- prof. nadzw. dr hab. Beata Molo – Prodziekan Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
- prof. zw. dr hab. Włodzimierz Bonusiak, były rektor Uniwersytetu Rzeszowskiego, obecnie reprezentujący Społeczną Akademię Nauk w Łodzi.

Prof. Mickiewicz przywitał wszystkich zgromadzonych w sali gości, zapowiadając dyskusję w gronie specjalistów, która miała pozwolić wejrzeć głębiej w publikację i tezy prof. Cziomera. Zaczęto jednak od kilku słów o samym autorze – mimo że osoby profesora w środowisku naukowym nie trzeba nikomu przedstawiać, to przy okazji prezentacji najnowszej książki nie sposób było pominąć jego sylwetki i dorobku naukowego.

Niewątpliwie prof. Erhard Cziomer, choć mógłby być już jedynie mentorem w swym środowisku, wciąż aktywnie kreuje nowe problemy i wskazuje kierunki badań, a prezentowana książka jest kolejnym dowodem, że nie zamierza zarzucić aktywnej działalności, szczególnie wśród niemcoznawców. Sama publikacja jest istotna z wielu powodów, o których wspomniał kanclerz, a które prof. Mickiewicz uzupełnił, dodając, że państwo niemieckie w swojej polityce międzynarodowej przestało prowadzić politykę samoograniczenia, przechodząc obecnie do roli kreatora tejże z aspiracjami do bycia kreatorem polityki europejskiej – budowniczej w kontekście niemieckiego rozumienia UE.

Panel dyskusyjny rozpoczął sam autor, występując w roli wprowadzającego oraz wyjaśniając motywy podjęcia tematu, a także cel i układ publikacji. Prof. Cziomer zaznaczył m.in., iż część odbiorców zarzuca mu, że w prowadzeniu badań w obszarze stosunków międzynarodowych pochyla się wyłącznie nad Niemcami, którymi profesor *de facto* zajmuje się od przeszło czterdziestu lat. Jak argumentował jednak sam autor – jeśli ktoś się zajmuje Niemcami, to tak naprawdę zajmuje się całym światem; nie sposób pisać o tym kraju wyłącznie w aspekcie bilateralnym, ze względu na to, że jest to mocarstwo geoeconomiczne z pozytywnymi i negatywnymi stronami.

Pomysł na książkę zrodził się na przełomie 2014/2015 roku i różnił się znacznie od tego, co zostało ostatecznie napisane. Zdaniem profesora, jeśli spojrzeć na świat i Europę pod kątem zachodzących zmian, to należy uznać, że jednoznacznie skończyła się era dominacji kapitalizmu liberalnego i dominacji transatlantyckiej, a w zamian kształtuje się obecnie zupełnie nowy system międzynarodowy. W pierwszej wersji książka miała obejmować tematykę sprzed wyborów do Bundestagu, ale w wyniku rozwoju wydarzeń pojawił się szereg nowych problemów, wobec których profesor zmienił konstrukcję publikacji, uzupełniając ją o nowe zakończenie (*Zamiast epilogu*), w którym odniósł się do okresu formowania nowego rządu w Niemczech. Układ monografii obejmuje cztery rozdziały; pierwszy dotyczy uwarunkowań wewnętrznych, gdzie wyjaśnia się koncepcję poszukiwania nowej roli Niemiec we współczesnym świecie. Wyjaśniając z kolei, dlaczego w publikacji cytowana jest najczęściej Angela Merkel, prof. Cziomer argumentuje, że jest to efekt jej dwunastoletniego wpływu na politykę i podporządkowanie różnych kwestii urzędowi kanclerskiemu. Drugi rozdział książki poświęcony został analizie kryzysów: światowego kryzysu gospodarczego po roku 2007, który pokazał, że Niemcy są w stanie zmobilizować 700 mld euro, by uratować swoją gospodarkę; kryzysu greckiego (strefy

euro); kryzysu uchodźczego (stan na koniec roku 2016); Brexitu oraz oczekiwań Francji wobec Niemiec. Rozdział trzeci, niezwykle obszerny, odzwierciedla poszukiwanie nowej roli i koncepcji polityki bezpieczeństwa, a także współpracy międzynarodowej, uwzględniając relacje z ONZ, BRICS, NATO, USA, Kanadą, Rosją i Ukrainą. Ostatni rozdział to współpraca na linii Polska–Niemcy w ujęciu ewolucji roli i znaczenia owej współpracy.

Po wystąpieniu autora zaproszeni moderatorzy przystąpili do dyskusji. Znamionym było, że każdy z zaproszonych gości przedstawiał tytułem wstępu do swego wystąpienia własną historię współpracy i przyjaźni z profesorem Cziomerem.

Prof. dr hab. Ewa Bujwid-Kurek w kontekście nowej publikacji profesora Cziomera, skupiła się na niemieckim fenomenie dojrzałego systemu politycznego, określając go jako model wzorcowy. Wyjaśniła też, że owa stabilność bierze się z trzech zasadniczych wymiarów: behawioralnego, uznania demokratycznych instytucji i procedur oraz wymiaru konstytucyjnego. Tak skonstruowany system zapewnia efektywność w polityce wewnętrznej, a co za tym idzie również w polityce zagranicznej państwa, dzięki czemu RFN może skutecznie oddziaływać w środowisku międzynarodowym.

Dr hab. Aleksandra Trzcielińska-Polus, prof. UO, odwołując się do czwartego rozdziału monografii poświęconego współpracy polsko-niemieckiej, próbowała odpowiedzieć na pytanie, na ile współpraca na forum europejskim była rzeczywista. Wskazując, że Polska, mając ograniczone możliwości wpływania na forum UE na podejmowane decyzje oraz na to, jak kształtowane są polityki unijne, może współkształtować i współuczestniczyć w tych procesach tylko poprzez pozyskiwanie partnerów i tworzenie koalicji. Jedyne w ten sposób jest w stanie przeforsować swój punkt widzenia i interesy narodowe. Śledząc okres 2005–2015 i główne obszary, w których ta współpraca powinna zaistnieć, wskazała na trzy fazy: pierwszą od 2005 roku, kiedy Polska uczyła się współuczestnictwa w tworzeniu polityk unijnych; drugą – fazę wyhamowania współpracy z Niemcami na forum UE na przełomie 2006/2007, określoną jako okres konfrontacji, oraz trzecią fazę dialogu i współpracy z Niemcami, również na forum UE w latach 2008–2014. W każdym z wymienionych okresów zarysowały się wspólne interesy, a także takie, w których nie udało się przeforsować woli Polski. Profesorka Trzcielińska-Polus dodała, że we wzajemnych relacjach wciąż potrzeba zaufania, dobrej woli i gotowości do kompromisu.

Dr hab. Małgorzata Świder, prof. UO, w swojej wypowiedzi odwołującej się do polityki wewnętrznej Niemiec i zawiązanej umowy koalicyjnej, zadała szereg kluczowych pytań, które w chwili obecnej pozostają jeszcze bez jednoznacznych odpowiedzi. Są to zagadnienia dotyczące statusu islamu w państwie niemieckim i powiązanego z tym problemu uchodźców, jak również pojęcie i znaczenie *Heimatu* oraz tego, jaką rolę ma pełnić *Heimatministerium*. Wszystkie

te aspekty wewnętrzne będą miały bowiem przełożenie na politykę zagraniczną RFN i jej relacje z sąsiadami.

Dr Kamila Schöll-Mazurek również odniosła się do problematyki współpracy polsko-niemieckiej w instytucjach Unii Europejskiej na przykładzie prowadzonego wspólnie z dr. Adamem Kirpszą projektu badawczego. Projekt odnosi się do eurodeputowanych zasiadających w Parlamencie Europejskim (PE), a jego założeniem jest zbadanie sposobu, w jaki polscy i niemieccy eurodeputowani postrzegają interesy europejskie i w jaki prowadzą rozmowy, aby osiągnąć zakładane cele. Dr Schöll-Mazurek podkreśliła przy tym, że reprezentanci Niemiec odżegnują się od określania swojej pracy w PE jako dbania o interes narodowy – w przeciwieństwie do polskich parlamentarzystów, którzy są obecnie coraz rzadziej zapraszani do rozmów z Niemcami, a to z uwagi na sytuację wewnątrzpolityczną w Polsce.

Prof. zw. dr hab. Włodzimierz Bonusiak poruszył natomiast wątek relacji niemiecko-rosyjskich po pierwsze: w kontekście energetycznym, a następnie – przez pryzmat wojny w Donbasie. Zdaniem profesora odrzucenie przez Polskę koncepcji drugiej nitki rurociągu Jamał w 2001 r. i przejęcia tym samym funkcji kraju tranzytowego spowodowało, że w chwili obecnej możemy jedynie walczyć o Nord Stream 2. Należy pamiętać, że z perspektywy Niemiec stosunek do Rosji Putina zmienił się zasadniczo na przełomie lat 2013/2014. Po aneksji Krymu i wojnie w Donbasie Berlin zaczął zmieniać stanowisko względem konfliktu, licząc, że Rosja podporządkuje się umowom i doprowadzi do konsensusu, a konflikt zakończy się nadaniem tym terenom autonomii. Rozwój sytuacji zaprzeczył jednak temu założeniu, stąd też w społeczeństwie – jak i w elitach politycznych – pojawiły się podziały co do stanowiska względem Rosji. Wyraźnym przeciwnikiem współpracy z Moskwą jest jedynie partia Zielonych, reszta ugrupowań widzi możliwość porozumienia z Rosją po spełnieniu określonych warunków. W odniesieniu do Donbasu umowa koalicyjna w Niemczech mówi, że Ukraina uzyska poparcie ze strony niemieckiej w odbudowie Donbasu pod warunkiem, że wdroży postanowienia Mińsk 2.

Prof. nazw. dr hab. Beata Molo skoncentrowała się na zagadnieniu bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście Nord Stream 2 oraz transformacji energetycznej, czyli przejścia do 2050 r. do tzw. zrównoważonego zaopatrzenia energetycznego i oparcia wytwarzania energii eklektycznej na odnawialnych źródłach energii. Według niemieckich założeń gaz ziemny ma stać się pomostem w drodze do dekarbonizacji, stąd też zaangażowanie niemieckich koncernów w ten projekt. Ponadto Niemcy będą chciały stać się centrum dystrybucyjnym gazu ziemnego w Europie, co pozostaje kwestią dyskusyjną. W debatach wewnątrz Niemiec zwraca się uwagę na aspekt nadwyżek, ilości posiadanych magazynów, a także samej technologii „power to gas”. Tym samym w Niemczech nie znajdziemy jednomyślności w ocenie Gazociągu Północnego. Rząd oczywi-

ście popiera projekt, ale unika wypowiedzi chociażby na temat sytuacji, w której Ukraina zostaje pozbawiona statusu państwa tranzytowego. Profesor Molo podkreśliła, że śledząc programy wyborcze partii, tylko w programach Zielonych i Sojuszu 90 widać jasny sprzeciw wobec realizacji Nord Stream 2. Przeciwnie są również organizacje ekologiczne. Część środowisk CDU ma niejednoznaczny stosunek do tej kwestii, natomiast SPD popiera realizację projektu. Wśród kwestii dyskusyjnych profesor Molo wymieniła jeszcze problemy natury prawnej, dotyczące regulacji unijnych, stanowiska Komisji Europejskiej oraz braku zgody państw, po których wodach terytorialnych ma przebiegać gazociąg. Implikacje generują również sankcje nałożone przez USA na firmy współpracujące z rosyjskim Gazpromem oraz napięcia na linii UE–Rosja.

Prof. zw. dr hab. Piotr Mickiewicz podjął problematykę procesu redefinicji polityki bezpieczeństwa Niemiec w aspekcie całokształtu budowy ich pozycji w środowisku międzynarodowym. Postawił tezę, że polityka bezpieczeństwa ma prowadzić do ochrony i wsparcia procesów osiągania interesów politycznych i gospodarczych w wybranych regionach globu. Jak podkreślił, pewną wspólnotę interesów Niemiec i Rosji z punktu widzenia bezpieczeństwa RFN stanowi obszar bałtycki, z kolei rozbieżność interesów widoczna jest w obszarze śródziemnomorskim. Co ciekawe, paradoks niemieckiej polityki bezpieczeństwa polega na zadeklarowanym sojuszu z USA, podczas gdy obecność tego państwa w subregionie bałtyckim z perspektywy Niemiec jest zupełnie zbędna i dezorganizuje działania w tej części Europy. W odniesieniu do kwestii Nord Stream 2 profesor Mickiewicz wskazał, że zmiana koncepcji eksportu nośników energii, którą zapowiedziano w strategii bezpieczeństwa ekonomicznego Rosji, może spowodować, że to nie eksport surowca, a nośników przetworzonych (m.in. LNG) może doprowadzić do sytuacji, w której Nord Stream stanie się nie najważniejszym, ale jednym z kilku instrumentów nacisku na Niemcy.

Po wypowiedzi profesora Mickiewicza zakończono tę część debaty eksperckiej. W drugiej części zgromadzeni na sali goście, jak i sami eksperci, kierowali swoje pytania czy uwagi polemiczne bezpośrednio w stronę autora.

Prorektor ds. Nauki i Nauczania w KAAFM, dr Marcin Pieniążek, zainteresowany był procesem radykalizacji partii politycznych w Niemczech na przykładzie partii Alternatywa dla Niemiec (AfD), a także ewentualnych podobieństw populistycznej retoryki z tą wygłaszaną przez niektóre polskie partie. Dr hab. Edward Molendowski, prof. UE (Uniwersytet Ekonomiczny), zadał natomiast pytanie o ocenę zdolności polsko-niemieckiej współpracy na arenie międzynarodowej w aspekcie gospodarczym.

Profesor Cziomer, odpowiadając na pierwsze pytanie, wskazał, że AfD ma mocne oparcie w kręgach prawicowych i jest zorientowana na przyciąganie ludzi niezadowolonych z systemu międzynarodowego, którzy boją się globalizacji i są przeciwni uchodźcom. Te resentymy społeczne uwzględnia w antyeuropejskim, antyuchodźczym, a także prorosyjskim programie. Zdaniem profesora



ra AfD nie będzie jednak zdolna do współrzędzenia, ponieważ żadna partia nie wyraża chęci współpracy z tak radykalną organizacją. Drugie pytanie profesor Cziomer potraktował znacznie szerzej, odwołując się m.in. do problemu pożyczek i kredytów, jakie Niemcy udzielają na ratowanie europejskiej gospodarki, i do konsekwencji wizerunkowych temu towarzyszących, Niemcy są bowiem oskarżane o zwiększanie rozwoju gospodarczego kosztem zysków z udzielanych pożyczek. Nie chcą się także poddać kontroli innych banków, stąd nie powiodła się koncepcja unii bankowej. Dla Polski Niemcy są znaczącym partnerem gospodarczym – o czym wspominał profesor Molendowski – a utrzymywanie istniejącej współpracy jest ważne dla obu partnerów. Często te relacje są jednak upolitycznione. Jak zaznaczył profesor Cziomer, świadczy o tym już sama kwestia Gazociągu Północnego i stanowiska ministra Sikorskiego, który jeszcze jako minister obrony narodowej w rządzie PiS, mówił o gazociągu północnym jako o pakcie Ribbentrop–Mołotow, natomiast w roli ministra spraw zagranicznych w rządzie PO–PSL zupełnie zmienił swą retorykę.

Dr hab. Aleksandra Trzcielińska-Polus, prof. UO, pytana o przykłady pozytywnej współpracy polsko-niemieckiej dodała, że oprócz wsparcia Niemiec dla Polski w zakresie rosyjskiego embarga na polskie mięso z 2005 r., za standardowy przykład należy uznać negocjacje budżetowe na lata 2007–2013 oraz w dalszej perspektywie finansowej. Polska podkreślała, że powinno następować zrównywanie poziomu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich, w tym właśnie aspekcie zyskując poparcie Niemiec.

Mgr Piotr Gawor (KAAFM) zwrócił się z zapytaniem w sprawie stopnia realizacji porozumienia między UE a Turcją, dotyczącego przejmowania syryjskich uchodźców przebywających na terytorium Wspólnoty. Jak zaznaczył, dane Komisji Europejskiej mówią, że wniosek o azyl złożyło ok. 40 tys. osób, z czego ok. 2 tys. otrzymało odmowę i zostało odesłanych do Turcji.

Dr hab. Marek Czajkowski, prof. UJ, ekspert zajmujący się m.in. polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej, odniósł się do postrzegania Rosji w Niemczech. Przywołując cytowany w publikacji profesora Cziomera podział na *przeciwników Rosji* i *rozumiejących Rosję*, wyraził pogląd, że w debacie niemieckiej mówi się o Rosji w kontekście bytu spersonifikowanego, czyli jako o aktorze wedle teorii realistycznej. Część badaczy odbiera z kolei tę politykę przez pryzmat ludzi o określonych interesach. Według profesora należy sobie zatem zadać pytanie, czy jest to wynik racjonalnego rozumowania w kategoriach bezpieczeństwa interesu narodowo-państwowego, czy też w kategoriach interesu wąskiej grupy elit. Profesor Czajkowski dodał również, że jeśli chcemy odrywać interesy Rosji od interesów grup, należy zwrócić uwagę na pierwszą wersję strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej, gdzie na pierwszym miejscu jako podstawowe zagrożenie egzystencjalne bytu Rosji stawia się nie USA, lecz dekarbonizację i zmniejszenie zapotrzebowania energetycznego krajów wysokorozwiniętych oraz Chin.



Profesor Cziomer, ustosunkowując się do zadanych pytań, skontestował, że w odniesieniu do problematyki nielegalnej migracji mówimy o porozumieniu unijno-tureckim, a nie niemiecko-tureckim. Pojawia się jednak szereg implikacji w realizacji tego porozumienia, jak chociażby wzrastająca rola problemów afrykańskich czy niejednokrotny brak konsekwencji w realizacji zapisów porozumienia po stronie tureckiej. W samych Niemczech problem polega na organizacyjnym wdrożeniu procedur racjonalnego odsyłania ludzi, którym nie przysługuje status uchodźcy. Z tym wiąże się także proces relokacji uchodźców czy problem humanitarny w postaci łączenia rodzin podzielonych. Zdaniem profesora Cziomera problemu uchodźców w chwili obecnej nie da się szybko rozwiązać. Z kolei w odniesieniu do pytania dotyczącego postrzegania Rosji w Niemczech profesor podkreślił, że jest ono zgoła odmienne aniżeli w Polsce. Jakkolwiek nie aprobeuje się systemu Putina, niemieccy politycy zdają sobie sprawę, że w chwili obecnej nie ma realnych szans na zmianę w Moskwie i z tym układem należy się liczyć. Nie wydają się również, aby Niemcy ustąpili w kwestii Gazociągu Północnego.

Prof. nadzw. dr hab. Marcin Lasoń (KAAFM) zwrócił się z pierwszym pytaniem do profesora Cziomera w sprawie stanowiska najważniejszych partii niemieckich w odniesieniu do oceny sytuacji Bundeswehry i zgodności partii w zakresie konieczności modernizacji i odbudowy armii. Drugie pytanie skierował do profesora Mickiewicza z prośbą o wyjaśnienie, czy Niemcy w teoretycznej sytuacji udzielenia obrony przed zablokowaniem przez Rosję ukraińskich portów na Morzu Czarnym dysponują odpowiednimi środkami do udziału w takim projekcie. Trzecie pytanie, kierowane do profesora Świder, dotyczyło służby obcokrajowców-migrantów w szeregach Bundeswehry: czy jest to praktykowane, a jeśli tak – to czy czerpie się w tym przypadku ze wzoru amerykańskiego.

Profesor Mickiewicz również zdecydował się na pytanie w odniesieniu do kwestii migracyjnych i społeczno-ekonomicznych w Niemczech. Dotyczyło ono możliwości osiągnięcia konsensusu w kwestii pozostawienia przyjęcia uchodźców ze względu na czynnik demograficzny. Z badań statystycznych wynika bowiem, że liczba obywateli RFN spadła do poziomu 64 mln.

Mgr Piotr Gawor, nawiązując do pytania profesora Lasonia, zwrócił się z zapytaniem do autora, czy Niemcy mają aspiracje do zajęcia istotnego miejsca w rekonstrukcji Iraku, biorąc pod uwagę to, jak wygląda Bundeswera w chwili obecnej. W odpowiedzi profesor Cziomer zgodził się ze stwierdzeniem, że Bundeswehra boryka się z licznymi problemami. Jak podkreślił, w momencie zjednoczenia Bundeswehra liczyła 0,5 mln osób, podczas gdy w chwili obecnej liczy ok. 180 tys. Jest też znacznie niedoinwestowana i pozbawiona specjalistycznego sprzętu. Stan Bundeswehry jest krytykowany także przez USA ze względu na nieuiszczanie do NATO 2% PKB. Jak oszacował profesor, Bundeswehra wymaga nakładów ok. 300 mld euro. Abstrahując od tego, podkreślił równocześnie, że Niemcy nie chcą, aby to bezpieczeństwo militarne budowało pozycję międzynarodową RFN. Pierwszorzędne miejsce ma tu zajmować gospodarka i handel,

a drugie w kolejności – pomoc rozwojowa i humanitarna. Niemcy nie chcą zatem wysyłać wojsk, zdecydowanie wolą działać poprzez pomoc rozwojową, która napędza kontakty gospodarcze. Podkreślono również fakt, że Berlin sprzeciwiał się wojnie w Iraku. W przeciwieństwie do Polski Niemcy nie zabiegają o obecność wojskową USA w Europie i nie uprawiają polityki proamerykańskiej, stawiając raczej na zbrojenia europejskie i odbudowanie europejskiego przemysłu zbrojeniowego niż narodowego.

W odniesieniu do kwestii demografii, ekonomii i uchodźców profesor Cziomer wskazał, że zgodnie z poglądem CSU Niemcy co roku powinni przyjmować ok 200 tys. uchodźców. Przysłały na to wszystkie stronnictwa z wyjątkiem AfD. Ponadto Niemcy zadeklarowały, że co miesiąc będą przyjmować ok. tysiąca dzieci, uznając, że wiele z nich szybko się zintegruje, co będzie korzystne dla starzejącego się niemieckiego społeczeństwa. Popiera to nawet przemysł niemiecki z uwagi na rozszerzenie możliwości zatrudnienia tanich pracowników. Zdaniem profesora nie ulega wątpliwości, że nie tylko Niemcy, ale też Polska i cała Europa muszą inaczej podejść do kwestii adaptacji integracji cudzoziemców z uwagi na problemy demograficzne całej Europy.

W odniesieniu do pytania profesora Lasonia profesor Cziomer podkreślił, że prawo tego nie ogranicza, lecz z uwagi na kompromitujące (choć jednostkowe) przypadki nie cieszy się to w Niemczech zbyt dużą popularnością.

Profesor Świder, odpowiadając na zadane pytanie, dodała, że problem zaangażowania migrantów będących w drugiej lub trzeciej generacji nadal pozostaje bardzo poważny. Z uwagi, że wchodzi się w delikatną kwestię heimat czy fatherlandu, sprawa lojalności wobec nowej ojczyzny jest argumentem, który Niemcy podnoszą przeciwko uchodźcom. Problemem pozostaje również określenie, w której generacji można powiedzieć, że jest się Niemcem.

Profesor Mickiewicz na koniec debaty poruszył jeszcze trzy *stricte* prawne, lecz bardzo interesujące kwestie, które rzutują na przyszły rozwój sytuacji geopolitycznej w regionie czarnomorskim. Wskazał, że po opanowaniu Krymu, Ukraina jest zablokowana od strony Morza Czarnego, a dodatkowo istnieje możliwość zablokowania portu Morza Azowskiego i Odessy w wyniku przekształcenia stref wyłączności ekonomicznej. Jeśli chodzi o Morze Azowskie, to zdaniem profesora mamy tam już *de facto* morze terytorialne Federacji Rosyjskiej, w związku z tym w ogóle nie istnieje tu problem formalny, tj. czy Rosjanie mogą zablokować kwestie żeglugowe w okolicach Odessy. Przekształcenie strefy wyłączności z ukraińskiej na rosyjską spowoduje, że w zasadzie Odessa pozostanie odcięta od świata. Zatem czy możliwe jest udzielenie pomocy Ukrainie? Zdaniem profesora tak, lecz warunkiem skutecznej pomocy jest udział NATO, bowiem przez cieśniny tureckie mogą przepłynąć okręty wojenne tylko i wyłącznie za zgodą Turcji, w związku z czym mamy wyjaśnienie, dlaczego zawężają się stosunki rosyjsko-tureckie. Gdyby taki scenariusz się spełnił, to prawdopodobnym byłoby zablokowanie wejścia sił UE na obszar Turcji. Zdaniem profesora

Niemcy potencjalnie mogłyby uczestniczyć w udzieleniu pomocy Ukrainie, lecz trudno przewidzieć na jakiej zasadzie, ponieważ pojawia się tu kwestia ograniczeń możliwości operacyjnego użycia sił zbrojnym RFN poza terytorium traktatowym. Siły te mogą pełnić tylko funkcje usługowe. Niemcy nie mogą zatem wykorzystywać siły militarnej przeciwko przeciwnikowi, który nie zaatakował obszaru traktatowego NATO.

Profesor Cziomer, zabrawszy głos w podsumowaniu debaty, podziękował wszystkim prelegentom za udział w ciekawej i owocnej dyskusji. Zwrócił się także z osobnymi podziękowaniami do władz uczelni, organizatorów, współorganizatorów i wszystkich, którzy wnieśli przyczynili się do realizacji tego wydarzenia.

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie \*.jpg, \*.psd lub \*.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (\*.xls). Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

## Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

## Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

## **ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH<sup>1</sup>**

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
  - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
  - relacje podległości zawodowej,
  - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

